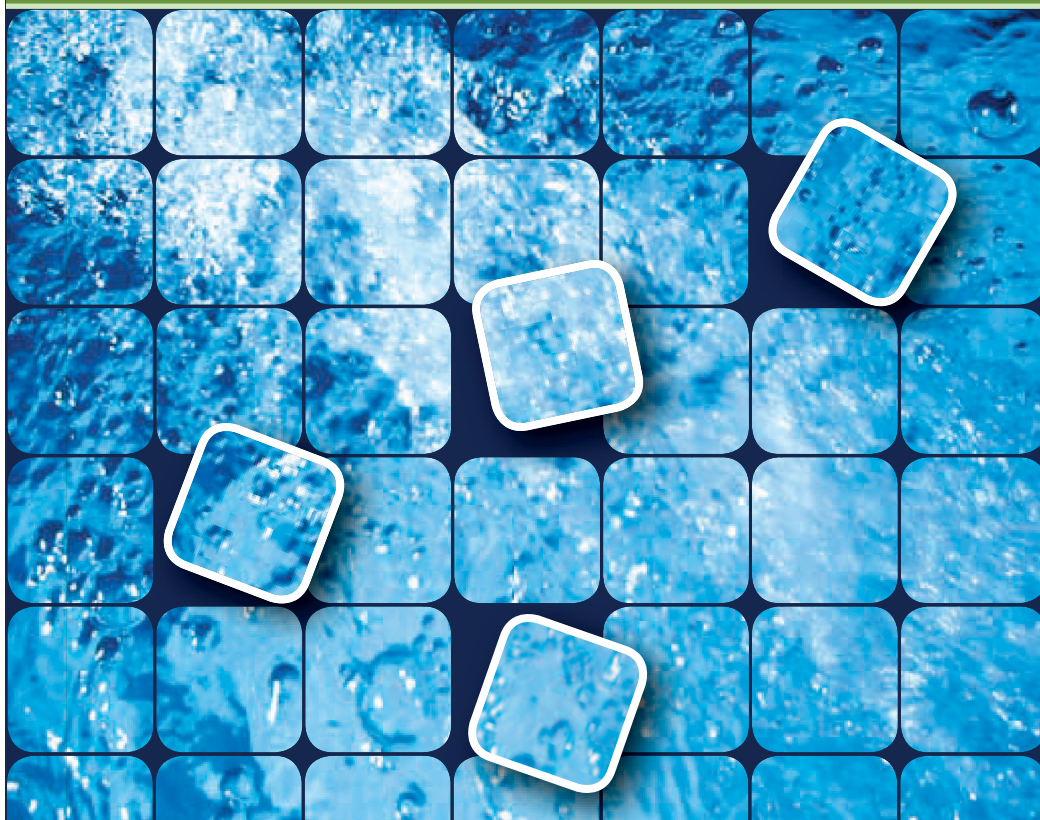
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO - ABAR
AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO ESTADO DO CEARÁ - ARCE

REGULAÇÃO

NORMATIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO

vol II

Editores
Alceu de Castro Galvão Junior
Marfisa Maria de Aguiar Ferreira Ximenes

REGULAÇÃO

Normatização da Prestação de Serviços de Água e Esgoto

vol. II

Editores
Alceu de Castro Galvão Junior
Marfisa Maria de Aguiar Ferreira Ximenes

REGULAÇÃO

Normatização da Prestação de Serviços de Água e Esgoto

vol. II

2009

Realização
Associação Brasileira de Agências de Regulação – **ABAR**
Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – **ARCE**

Consultoria Editorial
Maria do Céu Vieira

Capa e Diagramação
Larri Pereira

Editora
Expressão Gráfica e Editora

Apoio Administrativo
Ana Cristina Paiva Miranda

Distribuição e Informações
Câmara Técnica de Saneamento da ABAR
Av. Santos Dumont, 1789, 14° andar
Telefone: (85) 3101.1027
Cep. 60150-160 – Fortaleza – Ceará

Tiragem
1.800 exemplares

SUMÁRIO

PARTE II – ASPECTOS TEÓRICOS DAS NORMAS DE REFERÊNCIA

PARTE III – NORMAS DE REFERÊNCIA

Normas de Referência – Equipe Técnica

Coordenação Geral – Câmara Técnica de Saneamento da ABAR
Marfisa Maria de Aguiar Ferreira Ximenes
Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE

Coordenação Técnica
Alceu de Castro Galvão Junior
Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE

Assessoria Jurídica
Álisson José Maia de Melo
Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE

AUTORES

Plano de Contingência e Emergência
Antonio Melo Rodrigues Cortez, Carlos Francisco Pena Ribeiro, Celso da Silva Fernandes, Paulo Guimarães Junior e Plínio Cícero Machado.
Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA

Qualidade da Água e do Esgoto
Geraldo Basílio Sobrinho, Alexandre Caetano da Silva e Marcio Gomes Rebello Ferreira.
Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE

Auditoria e Certificação de Investimentos
Airton Roberto Rehbein e Odair Gonçalves
Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS

Fiscalização e Aplicação de Penalidades
Ana Paula Maria de Araújo, Rosângela Gomes Tavares, Paulo Roberto Passos Barbosa e Sandra Maria Queiroz de Souza
Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco – ARPE

Penalidades
Eduardo Henrique da Cunha
Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – AGR

Planos de Saneamento Básico
Carlos de Souza Júnior e Flaviane de Oliveira Silva
Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal – ARSBAN

Diretoria ABAR

Presidente
Wanderlino Teixeira de Carvalho

Diretores
Ricardo Pinto Pinheiro
Zevi Kann
Victor Martins

Vice-presidente Regional Norte
Miguel Fortunato Gomes dos Santos Júnior

Vice-presidente Regional Sul
Alcides José Saldanha

Vice-presidente Regional Sudeste
Sérgio Burrowes Raposo

Vice-presidente Regional Nordeste
Ranilson Brandão Ramos

Conselho Fiscal
Antônio Valdir Riva
José Luiz Lins dos Santos
Francisco Cardoso de Camargo Filho
Francisco Xavier Monteiro da França

Secretário Executivo
Marco Antônio Sperb Leite

Apresentação

Wanderlino Teixeira de Carvalho
Presidente da ABAR – Geólogo, Bacharel em Direito,
Mestre em Administração e Política de Recursos Minerais

O processo de implantação da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, vem se demonstrando mais árduo do que as expectativas originais do setor. Há dificuldades de toda a natureza, mais especificamente aquelas relacionadas à função reguladora. O efetivo estabelecimento de uma Agência Reguladora exige pessoal qualificado e bem remunerado, desenho institucional que preveja mandatos fixos para a direção da agência, recursos financeiros, além de um marco regulatório com regras claras e estáveis.

É nesse contexto que se insere a ABAR, ao oferecer para o setor de saneamento mais uma publicação acerca da normatização da prestação dos serviços de água e esgoto. São seis as normas de referência com suas respectivas discussões teóricas sobre planos de emergência e contingência, qualidade dos produtos, auditoria e certificação de investimentos, fiscalização, penalidades e planos de saneamento. Além disso, na primeira parte do livro, temos a contribuição teórica de diversos autores de renome nacional e internacional, que além de abordarem temas ligados aos serviços de água e esgoto, trazem o debate sobre a regulação dos serviços de resíduos sólidos e drenagem urbana, também componentes do saneamento básico. Tais áreas se constituem em mais um desafio, cuja regulação, com efeito, também será competência das mesmas agências que ora regulam os serviços de água e esgoto.

Assim, as publicações sobre normatização, volumes I e II, se constituem como a primeira referência nacional sobre normatização no país, objeto do esforço de um grupo de reguladores de várias agências, coordenado pela Câmara Técnica de Saneamento da ABAR. A intenção fundamental é auxiliar as Agências Reguladoras já existentes, disponibilizando material normativo de qualidade, mas também fomentar o

interesse na implementação de novas Agências Reguladoras em regiões e em serviços ainda não regulados, com a disponibilidade de um bloco de normas consistentes.

Por fim, a ABAR agradece o grande esforço dos autores desta publicação, coordenadas pela sua Câmara Técnica de Saneamento, gentilmente assumida pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Ceará – ARCE, sob a competente liderança de sua Conselheira Dra. Marfisa Maria de Aguiar Ferreira Ximenes.

Prefácio

Carlos Ari Sundfeld
Professor da Escola de Direito da FGV/SP e da PUC/SP.
Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público

Usamos a palavra *regulação* para designar a ordenação de setores da economia pelo Estado, por meio de mecanismos de direito administrativo: regulamentos, contratos, processos e atos. Essa atividade não é nova, mas muitas pessoas têm a sensação de que o final do século XX teria marcado a chegada da "era da regulação". Por que isso? A meu ver, porque nesse período a sociedade tomou consciência de que era preciso discutir amplamente a regulação. Todos perceberam tratar-se de fenômeno mundial, constante, comum a todos os setores da economia e com efeitos concretos muito importantes. Espalhou-se então a convicção de que as análises técnicas e as deliberações políticas regulatórias devem ser amplamente controladas. E para isso é preciso informação e reflexão. Debate regulatório não admite improviso.

No Brasil, a Associação Brasileira de Agências Reguladoras – ABAR assumiu o compromisso de trabalhar pela qualidade da regulação, por meio da interação permanente entre agentes públicos e privados de diferentes setores. Entre outras iniciativas, tem sido fundamental a divulgação nacional das soluções construídas nos diferentes pontos do país, como material de referência. Além disso, a ABAR tem convocado acadêmicos e técnicos para a formulação de análises e propostas para o debate. Este livro é fruto de mais uma dessas excelentes iniciativas da associação, por sua Câmara Técnica de Saneamento, cuja coordenação competente está nas mãos de Marfisa Maria de Aguiar Ferreira Ximenes.

A ABAR participou muito ativamente das discussões que levaram à edição da lei nacional de saneamento básico (Lei nº 11.445, de 2007). Só que a reforma regulatória desse setor é um desafio de grande magnitude, que de modo algum se esgota nessa lei. Por isso, a ABAR tem se dedicado ao tema com intensidade, já tendo publicado um bem sucedido livro a respeito, de que este é uma continuação muito oportuna.

A obra traz uma série de normas de referência, envolvendo questões como qualidade, investimentos, fiscalização, penalidades, planos, emergência e contingência. São fruto da experiência concreta das Agências Reguladoras que estão lidando com o setor de saneamento. Além disso, há estudos sobre essas normas, que ajudam a elucidar seus motivos, critérios de aplicação e desafios envolvidos. Mas não é só. O livro se completa com textos mais teóricos, que abrangem um amplo espectro de enfoques e problemas. É, em seu conjunto, um material de qualidade, que certamente fará a diferença na evolução do setor.

PARTE I
ASPECTOS TEÓRICOS DA NORMATIZAÇÃO DO SETOR DE ÁGUA E ESGOTO

1 NOVO MODELO DE DIREITO DA REGULAÇÃO E DESAFIOS PÓS-CRISE GLOBAL

Juarez Freitas
Professor Titular do Mestrado e do Doutorado em Direito da PUC/RS, Professor de Direito Administrativo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Presidente do Instituto Brasileiro de Altos Estudos em Direito Público e do Idargs, Membro do Conselho Nato do Conselho do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo, Membro da Comissão Especial sobre Direito da Regulação do Conselho Federal da OAB, Pós-Doutor em Direito pela Universidade Estatal de Milão, Presidente do Conselho Editorial da Revista Interesse Público e Membro Honorário do Conselho da Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais, Co-Diretor do Gabinete de Hermenêutica do Instituto Jurídico Interdisciplinar da Universidade do Porto, Co-Diretor de Tese na Universidade Paris II, Advogado, Parecerista.

Introdução

A eclosão da crise financeira de 2008 foi e é, sobretudo, reflexo de uma crise regulatória estatal. Os tradicionais modelos teóricos e empíricos voltados à correção das "falhas de mercado" (assimetria de informação, externalidades negativas, competição desleal, falta de transparência, etc.) fracassaram de maneira rotunda e insofismável, nos países centrais, já por deficiências no campo da regulação (omissões, redundâncias e sobreposições pleonásticas e bizarras até), já pela grave ausência pura e simples da disciplina regulatória, como sucedeu em relação ao mercado bancário paralelo, que se instalou com espantosa facilidade tóxica, como diagnosticou Paul Krugman[1].

1 KRUGMAN, Paul. **A crise de 2008 e a economia da depressão**, Rio de Janeiro: Campus, 2009, p. 168, a propósito do sistema bancário sombra *(shadow banking system)*, observa, com acuidade: "Os bancos convencionais, que aceitam depósitos e são parte do *Federal Reserve*, operam mais ou menos à luz do sol, com livros escancarados e com reguladores olhando sobre seus ombros. Já as operações das instituições não depositárias, que são bancos de fato, em contraste, são muito sombrias. Com efeito, até a eclosão da crise, parece que pouca gente se deu conta de como o sistema bancário sombra se tornara importante".

Em contrapartida, os modelos voltados ao combate das "falhas de governo"[2] (na linha de George Stigler, com a denominada "teoria da captura") também, ainda que involuntariamente, contribuíram – e muito – à desregulação alastrada, que fez parte decisiva da formação do nexo causal da grande crise de confiança mundial.

Precisamente por isso, uma nova teoria da regulação estatal, no século XXI, inclusive do mercado de capitais, tem de ser vista como parte de uma teoria jurídico-econômica-institucional alicerçada no direito fundamental à boa administração pública (logo implicitamente no direito fundamental à boa regulação), isto é, direito à imparcialidade, à transparência, à prevenção e precaução, à proporcionalidade, à motivação, à eficiência e à eficácia do "Estado Regulador" (autenticamente engajado com os objetivos fundamentais do Estado Democrático – no caso brasileiro, os previstos na Constituição Federal, art. 3º)[3]. Tudo sem sucumbir à regulação facciosa, "capturada", "governativa" ou tendenciosa de qualquer matiz, tampouco sem incorrer nas crenças falsas da concorrência perfeita, do equilíbrio de mercado e em outras falácias inocentes ou nem tão inocentes, tais como as arroladas por John Galbraith[4].

Com efeito, força construir um consistente arcabouço regulatório de longo prazo e eticamente sustentado, pois, como adverte Amartya Sen, a crença de que a economia de mercado corrige a si mesma foi e é responsável pelo afastamento da imprescindível regulação, de modo a ignorar

---

2 Embora importante a contribuição clássica de STIGLER, George. The theory of economic regulation, **The Bell Journal of Economics and Management Science 2**, 1971, certamente exagerou o fenômeno da captura: "The state – the machinery and power of state – is a potential resource or threat to every industry and society. [...] A central thesis of this paper is that, as a rule, regulation is acquired by the industry and designed and operated primarily for its benefit". Ora, é inegável que tal teoria denunciou algo grave, mas conduziu à desregulação e a seus devastadores efeitos. Vide, para ilustrar, uma crítica à escola neoclássica ou econômica da regulação de SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 27-32.

3 Vide FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. Vide, também, FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, já com a incorporação de reflexões sobre a crise de 2008 e a necessidade de um novo modo de interpretar e praticar o Direito Administrativo, inclusive na seara regulatória.

4 Vide GALBRAITH, John Keneth. **A economia das fraudes inocentes**, São Paulo: Cia. das Letras, 2004, com destaque para o que chama de "mais prestigiosa forma de fraude, nossa mais elegante fuga da realidade" (p. 62), que redundou numa "reputação falsa e favorável do Fed". (p. 63).

ou tolerar atividades do mercado que seriam chocantes até para o nem sempre compreendido Adam Smith[5].

De maneira incontendível, a desregulação estatal revelou-se aposta ruinosa na "resiliência" dos mercados, hoje uma falácia auto-evidente, mas que produziu enormes estragos sistêmicos[6]. Por tudo, falta construir novo modelo de sistema regulatório, com ênfase, entre outros aspectos, para o aperfeiçoamento do regime das autarquias que exercem essa função estatal típica e indelegável. Eis o tema central do presente estudo.

Regulação de Estado Constitucional: Características e Prescrições

Em primeiro lugar, o conceito de regulação estatal pode, com vantagens, ser compreendido como inerência do "poder de polícia administrativa", desde que adotado o devido acordo semântico[7], no bojo de uma renovada visão sistemática do Direito Administrativo. Mas o que mais

---

5 Vide SEN, Amartya. Capitalism beyond the crisis. **The New York review of books**, v. 56, n.5, 2009: "The implicit faith in the ability of the market economy to correct itself, which is largely responsible for the removal of established regulations in the United States, tended to ignore the activities of prodigals and projectors in a way that would have shocked Adam Smith. The present economic crisis is partly generated by a huge overestimation of the wisdom of market processes, and the crisis is now being exacerbated by anxiety and lack of trust in the financial market and in businesses in general – responses that have been evident in the market reactions to the sequence of stimulus plans, including the $787 billion plan signed into law in February by the new Obama administration. As it happens, these problems were already identified in the eighteenth century by Smith, even though they have been neglected by those who have been in authority in recent years, especially in the United States, and who have been busy citing Adam Smith in support of the unfettered market".

6 Sem cair na falácia – apontada por John Galbraith – de esperar demais do *Federal Reserve*, é certo que Allan Greespan teve culpa por disseminar a idéia perigosamente equivocada na resiliência infalível dos mercados. Vide o seu livro **Age of turbulence**. New York: Penguin Group, 2007. De outra parte, tem razão KRUGMAN, op. cit., ao apontar a "falta de tração do Fed", "quando se trata de tomadores mais arriscados" (p. 182). E acrescenta: "O Fed de Bernanke também tem enfrentado o problema de, reiteradamente, estar atrasado" (p.184).

7 Vide FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**, op. cit, especialmente o capítulo 3, destinado à reconceituação do "poder de polícia administrativa". No capítulo 1, ao tratar dos princípios fundamentais de Direito Administrativo, há sugestão de caminhos para que o Direito Administrativo da regulação não chegue tarde demais. Daí a ênfase aos princípios cogentes da prevenção e da precaução. A propósito, em maio de 2008, já tinha sido lançada por Henry Paulson uma proposta para alterar substancialmente o marco regulatório do sistema financeiro norte-americano. Trata-se do **Treasury's summary of regulatory proposal**, buscando "market stability regulation, safety and soundness regulation associated with government guarantees, and business conduct regulation – can better react to the pace of market developments and encourage innovation and entrepreneurialism within a context of enhanced regulation". Infelizmente, sob certo aspecto, já era tarde, contudo a mudança estrutural revela-se mais urgente do que nunca.

importa é compreender que, no século XXI, o Direito Administrativo, a despeito de preocupantes sinais contraditórios, tende a ser menos o Direito do Estado precipuamente executor direto dos serviços públicos ou universais e a se converter, em larga medida, no Direito do Estado Regulador[8], sem prejuízo da indeclinável tarefa prestacional concentrada em assegurar o núcleo essencial dos serviços públicos[9]. Pouco a pouco, com a evolução institucional[10], começa a ceder o executivismo hipostasiado (mormente no presidencialismo, que se caracteriza pela concentração unipessoal das chefias de Estado e de governo). Dito de outro modo, o Direito Administrativo emite sinais – ainda tímidos, é certo – de se encaminhar para o papel concretizador, a longo prazo e com imparcialidade, das políticas públicas que transcendem os mandatos.

Nesse ponto, sobreleva a valorização das carreiras de Estado, aquelas que permanecem quando os governos passam. De fato, são os agentes das carreiras de Estado que precisam assumir a blindada construção de novos controles orientados por objetivos (não simplesmente táticos), bem como a edificação de relações administrativas confiáveis com a cidadania (acima das políticas partidárias, presas às ciladas e às paixões do jogo eleitoral).

Mais do que nunca, avulta a importância do redesenho institucional dos que desempenham o indelegável mister regulador[11], com real independência (notadamente, no presente estudo, das autarquias regulatórias, sem que se confundam com o Poder Executivo e, portanto, dotadas de efetiva autonomia orçamentária, financeira e administrativa), uma vez que precisam atuar como "terceiros" nas relações com o governo, inclusive para o cumprimento de relevantes funções de arbitragem pública e

---

8 Vide MAJONE, Giandomenico; e LA SPINA, Antonio. **Lo stato regulatore**. Bolonha: Il Mulino, 2000.

9 Reitere-se: tomada a regulação como inerência do "poder de polícia administrativa", em sentido amplo. O estudo à base de tal acordo semântico é desenvolvido no capítulo 3 de **O controle**.., op.cit., p. 186-210.

10 Sobre o tema das instituições, vide NORTH, Douglas. **Institutions, institutional change and economic perfomance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

11 Sobre o tema, lamentando a falta de normas processuais para a defesa dos usuários de serviços públicos, vide MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. Marco legal das agências reguladoras. **Interesse público**, 45/29-37.

de implementação dos estímulos à observância voluntária – *compliance* – das "regras do jogo".

Assim, numa espécie de superação parcial do esquema clássico de poderes, as autarquias reguladoras independentes desempenham atribuições estatais indelegáveis, não no campo propriamente da formulação das políticas públicas, mas ao implementá-las com imparcialidade, eficiência e eficácia. Máxime após a crise financeira internacional da "bolha" imobiliária, reveladora de estridentes falhas regulatórias (não raro, associadas a redundâncias excessivas, como assinalado), mister reconhecer o papel regulatório voltado ao incentivo de práticas alinhadas com o retorno social, como preconiza Joseph Stiglitz[12], em perspectiva reformista que se coaduna, em boa medida, com a aqui preconizada.

Nesse passo, já agora, no sistema brasileiro, não convém esquecer que inexiste, ao menos em sede normativa, qualquer relação de subordinação hierárquica dos dirigentes regulatórios, em relação à Administração Direta. Mais: as autarquias reguladoras jamais devem adotar – como se tentou – regime exclusivo inconstitucional de emprego público, uma vez que desempenham função típica de Estado.

Decerto, a competência dessas autarquias, no tocante à regulação, apresenta-se emblemático caso de indelegabilidade, sem descartar a auto-regulação[13], mas com intransponíveis limites. Portanto, o vínculo do agente regulador há de ser o institucional. Os próprios dirigentes, que têm mandato fixo, gozam de estabilidade extraordinária, exatamente à

12 Vide *testimony* de STIGLITZ, Joseph. **The future of financial services regulation**. House Financial Services Committee, 2008. Sua proposta oportuna de reforma regulatória está assentada nas idéias de que *financial markets are not an end in themselves*, *the problems are systemic and systematic* e nos seguintes princípios gerais: *incentives* (*aligned with social returns*), *transparency* (*good information*) e *competition* (*balance between government and markets*). Vide JUSTEN FILHO, Marçal. O direito regulatório, **Interesse público**, 43/19-40. Sobre a crise aludida, vide WOLF, Martin. **A reconstrução do sistema financeiro global**. Rio de Janeiro: Campus, 2009, p. 198-200: "[...] Parte das soluções para nossas dificuldades é limitar a escala dos desequilíbrios macroeconômicos, uma vez que, não raro, eles são exacerbados pela debilidade financeira. A outra parte é operar o sistema financeiro de maneira a reduzir a tibieza, na hipótese de correções macroeconômicas [...] precisamos imaginar um mundo diferente em que o capital flua de maneira produtiva e segura para os países pobres [...]". E na p. 21: "[...] o bom governo é, portanto, o fundamento de qualquer sistema financeiro sofisticado [...]".

13 Em nosso sistema, a cooperação entre Comissão de Valores Mobiliários e a Anbid, por exemplo, merece ser avaliada como fonte de sinergias, desde que a regulação estatal permaneça indelegável.

vista do aludido liame institucional, não contratual. Nessa medida, as considerações regulatórias são de Estado e têm de ser dominantes em relação às ponderações conjunturais, ainda que umas e outras não sejam de todo excludentes.

Por outras palavras, o novo modelo de regulação deve ser mais de regulação do Estado Constitucional, em sinergia com os demais controles (Tribunal de Contas, por exemplo), do que de "governo", pois deve corrigir, de preferência preventivamente, tanto as falhas de mercado como as falhas governamentais, ambas lesivas. Frise-se, no entanto, que isso não significa admitir poder normativo em demasia, a ponto de os reguladores inovarem como legisladores. Nem se devem subestimar os riscos de "captura". O que se defende é que tais riscos somente são amplificados quando não há verdadeira autonomia estatal. Colima-se, desse modo, erguer uma regulação mais isenta, firme e democrática (socialmente controlada), na qual as autarquias reguladoras, especialmente no caso dos serviços públicos delegados e na disciplina (limitação do exercício de liberdade) do mercado de capitais, passarão a atuar como protetoras dos usuários e dos regulados idôneos, ao mesmo tempo. Certo: entre outros requisitos, isso apenas será factível se, ao lado da democracia representativa, houver avanço expressivo no tocante ao princípio da participação[14], com audiências públicas antes de qualquer resolução de cunho regulatório, sob pena de nulidade. Audiências sob a direção presencial da cúpula da autarquia[15], não mera atividade de auditoria ou de consultoria passiva.

Reitere-se, na ótica conceitual proposta, a regulação é indelegável e irrenunciável atividade estatal de disciplina de atividade econômica relevante (em termos sistêmicos) ou da execução indireta de serviços públicos, efetuada com *independência em relação à própria Administração Pública Direta, como inerência do exercício do "poder de polícia administrativa" em sentido amplo.*

---

14 Vide, por sua ênfase ao princípio democrático da participação como guia de interpretação constitucional, BREYER, Stephen. **Active liberty**. New York: Vintage Books, 2005, especialmente, p. 102-108.

15 Esta é, para ilustrar, a melhor intelecção da Lei nº 10.233/01, que disciplina as audiências públicas na Antaq e na ANTT.

Assentado tal conceito, eis as principais características da regulação estatal (mais propriamente no caso das autarquias reguladoras brasileiras, sem prejuízo da auto-regulação e da regulação que opera no seio da Administração Direta – temas que refogem do presente estudo), com destaque prescritivo no intuito do aperfeiçoamento do regime autárquico (redefinição dos "marcos regulatórios"), quando for o caso:

a) No presente, existe demasiada ambivalência ou anfibologia de regime jurídico das autarquias reguladoras: há independência formal do Poder Executivo, mas nem tanto. Como visto, a proposta é no sentido de que a regulação deve passar a ser mais de Estado do que "governativa", no sentido de o regulador guardar real (não apenas no texto normativo) independência orçamentária, administrativa, financeira e propriamente regulatória, sendo como é atividade indelegável e típica de Estado, inconfundível com a do Poder Executivo ou Concedente. Na prática, porém, às vezes, as autarquias regulatórias restam asfixiadas orçamentariamente (pelo contingenciamento) e realizam, por delegação, atividades que melhor estariam situadas no âmbito do Poder Concedente. Logo, a primeira sugestão é deixar, legislativamente, sulcada e nítida a tipicidade e exclusividade de suas funções.

b) Tal atividade estatal regulatória exclusiva pode ser desempenhada por entidades que não levam o nome de Agências Reguladoras (p. ex.: CADE, Bacen e CVM). O que importa é serem entidades autárquicas, vale dizer, pessoas jurídicas de direito público, vinculadas e não-subordinadas à Administração Direta e que exerçam tal função precípua, em regime especialíssimo e cooperativo.

c) As entidades regulatórias devem ser redutoras de assimetrias e promotoras, concomitantemente, da correção de falhas de mercado e de governo, embora cuidando de evitar o excesso de ativismo. Ou seja, precisam corrigir disfunções, coibir fraudes, avaliar e informar os riscos de mercado, tendo em vista as crises oriundas de omissão estatal fiscalizatória ou regulatória propriamente, com particular destaque para a garantia do direito à boa informação, assegurada em tempo útil.

d) As autarquias reguladoras devem observar o princípio da máxima transparência[16], isto é, precisam agir de molde a tutelar o acesso ao devido processo regulatório e respeitar o princípio da efetiva participação (notadamente, por intermédio das aludidas audiências públicas, obrigatórias para qualquer alteração ou mudança da disciplina regulatória, sob pena de nulidade).

e) As autarquias reguladoras devem observar, com maior rigor, a Lei de Processo Administrativo: no tocante ao processo regulatório, incide a Lei nº 9.784/99, inclusive quanto ao dever de motivação em todas as etapas, em especial em face das propostas formuladas nas audiências e consultas públicas. Com efeito, a eventual rejeição de proposta deve ser consistemente motivada. Ademais, isso significa que o processo de regulação obedecerá, entre outros, "aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência". E mais: deve ser observada a "adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público". Ainda: a "interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação"[17]. Dito de outro modo, as autarquias reguladoras, em homenagem ao art. 5º da Constituição, devem assegurar o contraditório e a ampla defesa (sem prejuízo de medidas cautelares devidamente justificadas). Precisam respeitar, para valer, o *due process of law*, inclusive com a abertura de prazo para correção de falhas, em tempo útil, superados unilateralismos vetustos, próprios do Direito Administrativo dos séculos XIX e XX[18].

f) As autarquias reguladoras, que adotam modelo de direção colegiada, devem ter recrutados os seus dirigentes com a exigência, além da

---

16 Vide, a propósito, o **Guia de boas práticas regulatórias**, aprovado pela Diretoria Colegiada da Anvisa.

17 Vide art. 2º da Lei nº 9.784/99.

18 Sobre o tema, vide FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**, especialmente o capítulo sobre a era da motivação administrativa.

reputação ilibada, de aptidão específica para a regulação setorial. A par disso, em reforço à autonomia, os dirigentes devem ter mandatos não necessariamente coincidentes com o do Chefe do Executivo, tendo os nomes de ser aprovados pelo Parlamento (na esfera federal, mais precisamente pelo Senado, nos termos do art. 52 da Constituição), embora com nomeação privativa do Chefe do Executivo (contraste-se, por exemplo, com o modelo francês). Força, de qualquer sorte, promover, desde logo, a ampliação do rigor na exigência de aptidão técnica para a área regulada, sem prejuízo da idoneidade moral incontestável e incontroversa.

g) Convém salientar que os agentes reguladores concursados (não os diretores), também devem atuar no regime institucional, não podendo ser empregados públicos, como bem assinalou o Supremo Tribunal, e fazem jus, preenchidos os requisitos (incluída a cogente aprovação em estágio probatório) à estabilidade do art. 41 da Constituição Federal, sem que se aplique a possibilidade de enxugamento previsto no art. 169 da Constituição, uma vez que se trata de carreira típica de Estado. Dito de outro modo, os agentes reguladores, envolvidos com a atuação-fim, desempenham tarefas próprias de carreiras de Estado: obrigatório para estes o vínculo institucional, ainda que admitido o regime de emprego para os que desempenham atividades de apoio ou instrumentais. Ressalva feita, integram, pois, carreira de Estado e devem agir sistemicamente (exemplo: convênio entre ANA e Antaq, sem prejuízo de convênios de regulação e auto-regulação, desde que, como sublinhado, não se extravie o caráter indelegavelmente estatal e nem se criem zonas de sombra).

h) Para evitar conflitos de interesse, os dirigentes das autarquias reguladoras devem respeitar período de "quarentena", após deixarem o exercício dos respectivos mandatos, mas, além disso, devem se abster de qualquer atuação no âmbito de partidos políticos, no período de exercício, pois se pretende, ao máximo, a despolitização particularista, no intuito de alcançar eficiente e eficaz regulação de Estado, redutora de conflitos intertemporais e liberta das preocupações transitórias, próprias do emocionalismo de curto prazo do jogo partidário.

i) Sem a mencionada subordinação, as autarquias reguladoras assumem metas ou políticas traçadas pelo Parlamento e/ou pelo Executivo, sendo que o descumprimento de tais compromissos pode render ensejo à perda de mandato dos dirigentes. Todavia, embora possam celebrar "contratos de gestão", em linha com o art. 37, § 8º, da Constituição e da legislação de regência, não deveriam ser qualificadas como agências executivas. Como quer que seja, são controláveis por esta via, o que põe em certo risco a independência pretendida (com efeito, esta característica torna o modelo algo ambivalente) e merece revisão crítica, com a possível introdução de outros mecanismos de controle de desempenho, que melhor preservem a autonomia.

j) Os atos regulatórios não são "autônomos", ainda que se deva guardar parcial deferência à "reserva de regulação", salvo em caso de violação de princípios, objetivos e direitos fundamentais, inclusive em homenagem à impropriamente denominada "separação dos poderes": as autarquias reguladoras estão proibidas de inovar – como legisladoras – no plano das resoluções, as quais, portanto, devem ser infraconstitucionais e infralegais. Inovação, se houver, deverá conter-se nos limites da juridicidade sistemática. A "reserva de administração ou de regulação" não pode litigar com a "reserva da lei", mas conviver harmonicamente. Por outras palavras, não há se falar, ao menos nas circunstâncias brasileiras, em "deslegalização", nem em "regulamentos regulatórios autônomos" (em nosso sistema, exceção foi trazida pela EC nº 32/01, ainda assim apenas para o art. 84 da Constituição, evidentemente inaplicável às autarquias reguladoras).

k) Dada a aludida "reserva de administração" ou, no caso, "reserva de regulação" decidem, por último, as matérias de sua competência regulatória, salvo antijuridicidade: vedado o recurso hierárquico ao Ministério ou ao Secretário (na órbita estadual), eis que, como visto, guardam relação de vinculação, não de subordinação à Administração Direta. De outra parte, o Poder Judiciário[19] deve, o mais possível, respeitar tal atuação, restringindo-se a coibir a antijuridicidade manifesta, em face da presunção qualificada de legitimidade dos atos estatais regulatórios, mormente se forem atos administrativos isentos dos influxos governativos de curto prazo.

19 Vide BREYER, Stephen. **Active liberty**, op.cit., p. 102-108.

l) Sem sopreposições pleonásticas viciosas, as autarquias reguladoras devem atuar, de modo sistemático e concatenado, isto é, em sinergia com os demais órgãos e entidades regulatórias e fiscalizatórias (TCU, órgãos ambientais, CADE, assim por diante): tal sinergia é condição para eficiência e eficácia da regulação estatal, em tempo útil, inclusive de maneira cautelar, sob pena de se prosseguir, por exemplo, com "apagões" licitatórios e redundâncias inaceitáveis.

m) As autarquias reguladoras são criadas por lei específica (extintas do mesmo modo), como as demais autarquias, e submetidas a controle jurisdicional (em atenção ao art. 5º, XXXV, da Constituição), mas com relevante papel "arbitral público": os entes reguladores, em face de conflitos envolvendo regulados, podem versar, em matéria de competência própria, sobre direitos disponíveis (acessíveis à arbitragem privada) e até sobre direitos apenas arbitráveis por pessoa jurídica de direito público. Não é de surpreender tal figura no Direito brasileiro, mormente porque, nessa mesma linha dialógica, já se tem experiência fecunda de conciliação, transação e termo de compromisso em processo administrativo sancionador, com promissores resultados (por exemplo: na CVM).

n) As autarquias reguladoras devem motivar as suas decisões, sempre que afetarem direitos ou interesses de terceiros (não necessariamente dos regulados), ou seja, devem apresentar, de maneira límpida, consistente e coerente, os fundamentos de fato e de direito em todas as vezes que afetarem direitos de terceiros, sem exceção.

o) As autarquias reguladoras podem ser setoriais ou gerais: o que releva destacar é que elas não traçam nem formulam políticas aplicáveis, pois lhes cumpre "somente" implementá-las. Todavia, em face da alta complexidade do processo regulatório, recomenda-se, sempre que possível, a especialização, como sucede no plano federal.

p) As autarquias reguladoras devem agir, com incessante e balanceada busca de isonomia e promoção afirmativa da eqüidade: nas áreas reguladas, força preservar a concorrência saudável e combater as práticas predatórias, a par de assegurar, na vida real, com vigor, o direito à livre competição, de modo a prevenir concentrações injustas e domínios abu-

sivos de mercado, mas novamente não deve chegar tarde, por exemplo, no exame de fusões.

q) As autarquias reguladoras devem superar a cultura do peso excessivo emprestado ao Poder Executivo e a seus decretos, pois, especialmente no presidencialismo, tal tendência gera instabilidade e volatilidade nas regras do jogo, afugentando ou paralisando investidores, em vez de propiciar a necessária segurança jurídica. Em compensação, as autarquias reguladoras, sem usurpar o papel dos formuladores das políticas públicas, não podem cair no hiperativismo desenfreado, por mais inerte que o Parlamento ou o Poder Executivo se encontre. Entretanto, a auto-restrição regulatória não impede a visão dinâmica das normas incidentes nos setores regulados e fiscalizados, ao menos se quiser evitar o excesso de judicialização dos conflitos regulatórios. Todo necessário aperfeiçoamento dos denominados "marcos regulatórios" deve preservar os tímidos avanços já efetuados nessa linha, isto é, vedados os retrocessos.

r) As autarquias reguladoras devem adotar uma nova visão de discricionariedade: toda discricionariedade administrativa está vinculada aos princípios, objetivos e direitos fundamentais. A inclusão dos objetivos faz-se necessária em face do art. 3º da Constituição, mas também para realçar a dimensão teleológica de toda aplicação normativa. Nesse sentido, convém não hipostasiar o conceito de discricionariedade técnica, como se dotada de insindicabilidade pelos controladores e pela sociedade. As autarquias reguladoras, "autoridades administrativas independentes", não devem descurar do caráter inteligível de seu mister, ou seja, não devem abusar da técnica indecifrável no processo de tomada de decisões. Não há captura mais temível do que a indiferença apática da sociedade por pouco ou nada compreender sobre a atividade estatal em apreço.

s) A regulação de atividades econômicas sistemicamente relevantes ou de serviços públicos deve ser proporcional: quer dizer, numa avaliação adequada de custos e benefícios e de avaliação estatal acurada dos riscos[20],

---

20 Vide **Report to the President - elect of the United States, american bar association, section of administrative law and regulatory practice**, 2008: *Our report urges you, first, to make prompt appointments of well qualified individuals to serve in your administration. Second, we urge you to join forces with Congress to rationalize and streamline the rulemaking process. More specifically, in overseeing the rulemaking process, you should (a) support the use of sound scientific risk assessment, (b) aggressively*

deve incentivar retornos proporcionais aos setores regulados em face dos custos inevitáveis da atuação disciplinadora, não devendo pecar, por exemplo, pelo excesso de vigilância que tenha como efeito colateral a inibição do processo inovador, tampouco pela desproporcionalidade por omissão, que permite vastos setores estratégicos ficarem à margem de qualquer regulação. Os princípios da prevenção e da precaução, sobretudo, merecem introjeção redobrada pelos reguladores, que não devem superestimar, nem subestimar os riscos reais, sempre vedados os retrocessos[21].

t) Sem as mencionadas pleonásticas sobreposições viciosas nem unilateralismos que fazem ouvidos moucos à visão sistemática e dialógica do controle estatal em sentido amplo, as autarquias regulatórias têm de res-

advance the use of information and communication technologies, (c) insist that agencies receive the funding they need for excellence in science and technology, and (d) seek to improve the management of the regulatory process. Third, we urge you to ensure that when federal agencies act to preempt state law, they should address these issues in explicit terms and act only after appropriate consultation with affected state officials. Fourth, we urge you to support ABA-sponsored legislation to reform the adjudication provisions of the Administrative Procedure Act [...].

21 Há aspectos que devem ser mantidos, por exemplo, no âmbito do regime das Agências Reguladoras Federais, a título de ilustração, vide Lei nº 9.427/96, ao deixar claro o papel, no art. 3º, I, de "implementar as políticas e diretrizes do governo federal para a exploração da energia elétrica", bem como, no inciso V, "dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre concessionárias, permissionárias, autorizadas, produtores independentes e autoprodutores, bem como entre esses agentes e seus consumidores". Já a Lei nº 9.478, a propósito de sinergia, frisa bem, nos termos do art. 10: "Quando, no exercício de suas atribuições, a ANP tomar conhecimento de fato que possa configurar indício de infração da ordem econômica, deverá comunicá-lo imediatamente ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, para que estes adotem as providências cabíveis, no âmbito da legislação pertinente". De sua parte, a Lei nº 9.961/00, sempre com o intuito de ilustrar, no art. 1º, em linha com o aqui exposto, grifa que: "A natureza de autarquia especial conferida à ANS é caracterizada por autonomia administrativa, financeira, patrimonial e de gestão de recursos humanos, autonomia nas suas decisões técnicas e mandato fixo de seus dirigentes." Por sua vez, a Lei nº 9.984/00, para tentar evitar facciosismo, estatui, no art. 11: "Aos dirigentes da ANA é vedado o exercício de qualquer outra atividade profissional, empresarial, sindical ou de direção político-partidária". A Lei nº 10.233/01 já aponta, também em harmonia com o aqui proposto, no art. 68: "As iniciativas de projetos de lei, alterações de normas administrativas e decisões da Diretoria para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte serão precedidas de audiência pública". Ainda, o § 1º: "Na invalidação de atos e contratos, será previamente garantida a manifestação dos interessados [...]". A seu turno, a Lei nº 9.472/97 destaca, no art. 9º, que a "Agência atuará como autoridade administrativa independente, assegurando-se-lhe, nos termos desta Lei, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência". Além disso, estatui, no art. 40: "Os atos da Agência deverão ser sempre acompanhados da exposição formal dos motivos que os justifiquem". Nesse ponto, sem reparo. No caso da Lei nº 11.182/05, exige-se, no art. 12, que os diretores sejam "brasileiros, de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos para os quais serão nomeados pelo Presidente da República, após serem aprovados pelo Senado Federal, nos termos da alínea "f" do inciso III do art. 52 da Constituição Federal". Tal exigência de elevado conceito também combina com o aqui proposto.

peitar o direito fundamental à boa administração pública, como todo Estado-Administração, compreendido – com inspiração no art. 41 da Carta dos Direitos Fundamentais de Nice e, sobretudo, à luz da Constituição brasileira – como o direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas[22].

Trata-se de autêntica síntese[23], somatório de direitos subjetivos públicos e deveres correspondentes, que inadmitem a antijurídica inércia de reguladores. No conceito-guia proposto albergam-se, entre outros, os seguintes direitos fundamentais: 1) o direito fundamental à regulação transparente, que implica coibir a opacidade (negadora da idéia de democracia, por definição), salvo nos casos em que o sigilo se apresentar justificável; e, ainda assim, não definitivamente. Verdade, como ponderou Norberto Bobbio, que, "uma vez assimilado o mal do segredo nos assuntos de Estado, é preciso dizer que existem casos em que o segredo pode ser considerado legítimo [...] quando garante um interesse protegido pela Constituição sem afetar outros interesses igualmente garantidos (ou, pelo menos, é necessário comparar os interesses)"[24]; 2) o direito fundamental à regulação dialógica com a devida processualização administrativa, isto é, com as garantias do contraditório e da ampla defesa, assim como da duração razoável do processo (sob pena de indenização), a par de resposta consistente a todas as alegações do "administrado", preferencialmente antes da tomada de qualquer decisão que possa afetá-lo; 3) o direito fundamental à regulação isonômica ou imparcial, isto é, a que não pratica discriminação negativa de qualquer natureza, nem se deixa mover por rivalidades, vinditas ou sentimentos escusos, mas, além

22 Vide FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**, p. 22-23.

23 Sobre o tema, no contexto europeu, em face do art. 41 da Carta de Nice, vide a contribuição de RODRIGUEZ–ARANA, Jaime. **El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas**. Navarra: Aranzdi, 2006. Vide, também, GALETTA, Diana-Urania. Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedimentali nei confronti della pubblica amministrazione. **Rivista italiana di diritto pubblico comunitario,** 3-4/819-857, 2005.

24 Não há como esquecer tal lição de BOBBIO, Norberto. **O filósofo e a política**. Antologia. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003, p. 317-318.

disso, cumpre o incontornável dever constitucional (Constituição, art. 3º) de reduzir as desigualdades iníquas (sociais e regionais); 4) o direito fundamental à regulação pública proba, que veda condutas eticamente não-universalizáveis, omissivas ou comissivas, inequivocamente desonestas, aí incluída a complacência reprovável com os deslizes associados à arbitrariedade do "coronelismo"[25] – cumpre ter presente que a "corrupção" se tornou transnacional, tecnologicamente sofisticada e, em boa medida, faz vulnerável o próprio Estado Constitucional, às vezes mediante a "captura" de gestores ímprobos, todavia se nutre, no fundo, de cultura social propícia a fraudes e desmandos; cultura que debilita letalmente as instituições democráticas, de modo que reclama tratamento enérgico, para além das impotentes couraças antigas; 5) o direito fundamental à regulação eficiente (respeitadora da compatibilidade entre os meios empregados e os resultados pretendidos), eficaz (respeitadora da compatibilidade entre os resultados efetivamente alcançados e os mensuráveis objetivos traçados pela Constituição), economicamente ciosa, fiscalmente responsável e redutora dos conflitos intertemporais[26], os quais só fazem conspirar contra o desenvolvimento humano. Por outras palavras, o controle sistemático das relações administrativas precisa densificar, de modo consistente, o direito fundamental-síntese à boa administração pública e, por implicação, o direito fundamental à boa regulação.

Assim, a regulação pública[27] das atividades de mercado sistemica-

25 Vide, sobre o tema, LEAL, Víctor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.

26 Ou seja, sem abdicar de apontar caminhos, já que o mercado, por si só, é incapaz de se portar com a racionalidade ingenuamente postulada por muitos. Em contrapartida, confira-se a tentativa de solução conciliatória (intervenção e liberdade de escolha) na proposta (a ser bastante aperfeiçoada) de THALER, Richard; SUNSTEIN, Cass. **Nudge**. Yale University Press, 2008. Entre nós, sobre conflitos intertemporais, vide GIANETTI, Eduardo. **O valor do amanhã**. São Paulo: Cia das Letras, 2005.

27 Tome-se a "regulação", no presente trabalho, em sentido administrativista (sem desconsiderar que a expressão pode ter acepção ampla, abarcando a regulação legal), ou seja, como elemento do poder-dever de restringir o exercício dos direitos de liberdade e de propriedade, além de zelar pela eficaz e eficiente prestação de serviços públicos na esfera administrativa (infralegal, em nosso sistema). Sobre o tema, vide FORTINI, Cristina et al. **Licitações e contratos**, 2. ed., Belo Horizonte: Forum, 2008; vide ARAGÃO, Alexandre. **Agências Reguladoras**. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 37; SOUTO, Marcos Juruena Villela, Função regulatória, **Revista diálogo jurídico 11**. Salvador: CAJ/Centro de Atualização Jurídica, fevereiro/2002; MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. **Agências Reguladoras**. São Paulo: Manole, 2003; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Agências Reguladoras Independentes**. Belo Horizonte: Forum, 2005; FIGUEIREDO, Marcelo

mente relevantes (como as atividades bancárias) e das delegações de serviços públicos tem de passar por transformações institucionais urgentes, com a incorporação do que há de melhor nas tendentes mudanças de paradigma do Direito Administrativo[28]. Para a formação de nova e saudável atmosfera de negócios públicos, a atividade exclusivamente estatal de regulação, particularmente a exercida pelas autarquias reguladoras, precisa experimentar, como visto, reconfigurações sensíveis.

Ei-las, com a força da síntese que se impõe e a título de fixação: 1) a regulação estatal, numa funda mudança de estilo, deve abandonar a hipertrofia das práticas de imposição unilateral e autoritária, reconhecendo a primazia vocacional da conciliação, da arbitragem pública e da mediação, sem abdicar, quando impositivo, do seu poder-dever de punir (com contraditório, mas sem tibieza, inércia ou procrastinação); 2) a regulação deve desenvolver competência técnica compatível com o primado da persuasão e da negociação, isto é, investir nessa qualificação específica dos agentes reguladores, além de zelar, no caso das autarquias, pela preconizada efetiva autonomia financeira, não sujeita a contingenciamentos e sem que o "contrato"[29] de gestão, previsto no art. 37, § 8º, da Constituição, represente ingerência indevida ou desvirtuamento do controle de performance; 3) a regulação deve alcançar equilíbrio justo e dinâmico entre retornos econômicos e sociais[30], com a salvaguarda do direito à intangibilidade da equação econômico-financeira, bem como da justa partilha de ganhos e benefícios do parceiro público com o usuário, quando for o caso; 4) a regulação de atividades econômicas relevantes, de parcerias público-privadas e das concessões "comuns" precisa

(Org.). **Direito e regulação no Brasil e nos EUA**. São Paulo: Malheiros Editores, 2004; vide FIGUEIREDO, Pedro Henrique. **A regulação do serviço público concedido**. Porto Alegre: Síntese, 1999, p. 40; JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002, p. 27. Vide também MATTOS, Paulo (Coord.). **Regulação econômica e democracia**. São Paulo: Editora 34, 2004.

28 Vide, a propósito de tais tendências, o capítulo 1 de meu livro **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**, p. 30-155.

29 A depender do acordo semântico, é manifesto que não se trata de contrato, mas simples compromisso de cumprimento de metas. Importa é que tais metas não se confundam com a interferência indevida sobre a indelegável atividade regulatória.

30 Vide MCCRUDDEN, Christopher. **Social policy and economic regulators, regulation and deregulation**. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 275-291.

ser socialmente controlada, até para evitar excesso intrusivo do Executivo ou sua "captura". No ponto, está certo Cass Sunstein, ao defender novo *status* do usuário na relação regulatória[31]. Além disso, o controle social – ou empreendido pela democracia participativa (Constituição, art. 1º) – não exclui os demais controles, mas a eles deve ser somado, sinergicamente. Nessa linha, mais que consultas públicas, como sublinhado, deve-se assimilar a obrigatoriedade das audiências públicas em todas as resoluções estratégicas das autarquias reguladoras, sob pena de nulidade[32]. Dito de outro modo, em vez do temor excessivo de "captura" ou dos graves desvios levantados pela chamada teoria econômica da regulação[33], a postura constitucionalmente adequada consiste em, sem otimismo tolo, incentivar a sociedade a assumir maior protagonismo, estimulando-a a construir, preferencialmente, padronizações voluntárias[34] e universalização crescente dos serviços essenciais e contínuos, fazendo frente às falhas de mercado e de governo, simultaneamente; 5) no crucial momento de definição da arquitetura do sistema regulatório brasileiro, força apostar numa profunda e democrática reforma institucional que consagre as agências e as demais autarquias reguladoras (tais como o CADE e a Comissão de Valores Mobiliários) como instituições de Estado, mais que de governo, apesar de integrarem a Administração Indireta. E mais: o modelo plurilateral (parceiro público, parceiro privado e usuário) revela-se insuficiente, pois não se coaduna com a política regulatória autônoma e de Estado, e turba a sua credibilidade. Faz-se indispensável acrescentar um pólo no desenho das relações jurídicas de delegação, a saber: além do parceiro público, do parceiro privado e do

---

31 Para o contexto americano, vide as sugestões de SUNSTEIN, Cass. O constitucionalismo após o New Deal, in MATTOS, Paulo (Coord.), **Regulação econômica e democracia**. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 136. Embora, de fato, aposte no reforço de poder e controle do Executivo em matérias regulatórias, acerta quando propõe "reformulação das doutrinas do direito administrativo para colocar os cidadãos no mesmo plano das entidades reguladas".

32 Conforme, por exemplo, o citado art. 68 da Lei nº 10.233/01.

33 Vide STIGLER, George. A teoria econômica da regulação, in MATTOS, Paulo (Coord.), **Regulação econômica e democracia**. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 23. Para uma visão mais complexa e reconhecendo insuficiências da teoria em tela, na mesma obra, vide PELTZMAN, Sam. **A teoria econômica da regulação depois de uma década de desregulação**, p. 81-124.

34 Sobre as vantagens da padronização voluntária, vide Deming, E. **As 14 lições definitivas sobre controle de qualidade**. São Paulo: Futura, 2003, p. 210.

usuário, imperioso acrescentar a figura do autônomo regulador, sem debilitar o controle externo (Tribunal de Contas, inclusive). Além do mais, o fato de a autarquia reguladora não realizar a definição da política setorial em nada lhe subtrai – ao revés – a competência para fiscalizar os demais pólos. Opta-se, por conseguinte, pela regulação como pólo estatal relativamente autônomo, nem apêndice nem braço da Administração Direta. Com efeito, seria erro grave, nessa altura, deixar de reconhecer a regulação como pólo independente, por exemplo, na relação plurilateral de parcerias público-privadas e das concessões "comuns", notadamente quando se preconizam relações confiáveis a longo prazo. Tudo isso há de ser solvido, com acuidade e sensatez, na busca de segurança jurídica, uma vez que investidores de longa maturação demandam ambiente isento de severos riscos de alterações abruptas no cenário negocial. Não se trata, bem de ver, de postular uma independência que redunde em clima de hostilidade entre a autarquia reguladora e o poder concedente. Ao contrário. As autarquias reguladoras precisam evitar qualquer usurpação funcional. Devem promover a solidária atuação conjunta e sistemática a favor da prestação eficiente e eficaz do serviço adequado. No modelo sugerido, a regulação não guarda identidade monista com o titular do serviço, isto é, com o parceiro público – opção de capital importância, ainda mais no presidencialismo. A regulação deve, pois, resguardar a estabilidade institucional duradoura, em meio à mutabilidade típica do mundo política, econômica e financeiramente volátil. Para tanto, o vínculo dos agentes reguladores deve ser, como grifado, o institucional ou estatutário[35] – nunca o contratual – com as garantias a ele inerentes. A própria Lei de Parcerias Público-Privadas, nesse aspecto, andou bem, ao deixar translúcido o caráter indelegável dessa missão estatal exclusiva.

Considerações Finais

Mais do que nunca, a regulação deve ser vista como tarefa do Estado Democrático (não contraposto à sociedade), mais do que de governo, no

35 Vide, a propósito, a Lei nº 10.871/04.

rumo de uma nova tradição regulatória que transcenda o episódico e o transitório, ou seja, o estritamente governamental ou o primado dos interesses particulares e de curto prazo. As autarquias reguladoras são – ou devem ser – independentes e, como preconizado, não devem efetuar a definição da política setorial, mas corrigir falhas de mercado e de governo na execução ou conformação dessas políticas. Não há outra função mais importante dessas autarquias reguladoras senão a de defender a preponderância dos princípios, objetivos e direitos fundamentais, nas relações atinentes à delegação de serviços universais ou nas atividades econômicas de relevância coletiva. Deve, pois, a regulação evitar o equívoco assaz comum[36] de facciosismo ou de unilateralismo. Ao se dar conta de seu novo papel, resolverá com maior facilidade os potenciais conflitos e os custos associados, evitando (sem pretender sufocar) as demandas judiciais e o próprio recurso à arbitragem privada. Assim, a função mediadora e solvedora de conflitos assume feição precípua e inerentemente regulatória.

Por todo o exposto, o "Estado Regulador" (que, na ótica esposada, disciplina, na esfera administrativa, os serviços públicos delegados e as atividades econômicas de relevante interesse coletivo) tem o dever de cabal observância da rede de princípios, objetivos e direitos fundamentais, mais que das regras. Ou seja, não pode praticar o não-Direito, por exemplo, ao inovar como se as autarquias fossem legisladoras, dado que precisam zelar por princípios tais como o da soberania popular e o da distribuição competencial dos poderes, inclusive para que tenham condições concretas de conquistar e de merecer "deferência" judicial no exercício de suas atribuições próprias e exclusivas. Somente assim, a regulação estatal alcançará operar como redutora consciente (direta ou oblíqua) dos custos de transação. Quer dizer, as autarquias reguladoras devem atuar como guardiãs sistemáticas, com prevenção e precaução, das expectativas legítimas. Mais: a regulação deve ser promotora do desenvolvimento, em sentido amplo, sobressaindo o desenvolvimento humano, de sorte

---

36 Como enfatizado, a referência às Agências Reguladoras não é – nem poderia ser – excludente de outras atividades regulatórias. Vide, ainda, SUNDFELD, Carlos Ari. Introdução às Agências Reguladoras. SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Direito administrativo econômico**. 1. ed., 3. tir., São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 17-38.

a incorporar, vez por todas, parâmetros desse jaez – algo que acontece, de maneira incipiente, mas que precisa ser francamente incentivado em nosso meio, com a adoção pactuada de critérios mensuráveis de avaliação dos setores regulados e dos reguladores. Em derradeiro, a regulação é uma indeclinável função estatal que, acima de tudo, precisa cultuar a transparência no âmbito do setor regulado e no exercício da sua própria missão, com destemor de tornar acessíveis todos os dados processuais atinentes a suas atribuições, incorporando, em definitivo, a cultura do pleno respeito ao devido processo, que reclama o resoluto combate à opacidade.

Eis, em resumo, as propostas vocacionadas a renovar o modelo de regulação, de maneira a fazê-lo consentâneo com a consolidação do aperfeiçoado paradigma de Direito Administrativo, em condições de fazer frente às altamente desafiadoras demandas do século XXI, máxime no final da sua primeira década, às voltas com uma profunda crise (des)regulatória mundial.

Força respeitar e concretizar o direito fundamental à boa administração pública, com o implícito direito à boa regulação, vale dizer, direito à regulação de Estado Constitucional (em vez de eminentemente governativa) e, portanto, endereçada ao longo prazo. Cooperativa, sistêmica, autônoma e independente. Apta a romper com os grilhões burocráticos, as redundâncias excessivas e as omissões sombrias. Nada mais desafiador e nevrálgico, no enfrentamento da crise global, do que desenvolver um inovador e seguro modelo regulatório brasileiro, sem o desatino de mudanças disruptivas e com o efetivo engajamento com os objetivos fundamentais do Estado Democrático.

2 UNIFORMIDADE NA NORMATIZAÇÃO DA REGULAÇÃO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO

Marfisa Maria de Aguiar Ferreira Ximenes
Arquiteta, Especialista em Engenharia de Sistemas Urbanos, Presidente do Conselho Diretor da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE), Coordenadora da Câmara Técnica de Saneamento Básico da Associação Brasileira das Agências de Regulação (ABAR).

Alceu de Castro Galvão Junior
Engenheiro Civil, Mestre em Hidráulica e Saneamento e Doutor em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (USP), Coordenador de Saneamento Básico da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE).

Introdução

É notório dentro do conhecimento teórico que a viabilidade da prestação de serviços de infra-estrutura de redes, ditos monopolistas, somente ocorre na presença de economias de escala e de escopo. Essas características são mais acentuadas nos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, notadamente em função da existência de falhas de mercado, as quais conformam ao setor o caráter de monopólio natural. Assim, as economias de escala e de escopo resultantes dessa configuração preconizam que os ganhos econômicos e sociais atingem seu ponto máximo quando esses serviços são executados por uma única empresa.

A forma de organização majoritária dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no País, por meio de Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), busca incorporar estes conceitos. As CESBs são responsáveis pela operação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em respectivamente 3.965 e 1.013 municípios, o que representa para água 71% dos municípios brasileiros e 18% para o esgoto (MCIDADES, 2009). Historicamente,

as CESBs foram criadas no início dos anos 1970 e os contratos de concessão firmados entre as companhias e os municípios por trinta anos, em geral, não estabeleceram metas de expansão nem regras para a adequada prestação dos serviços. Assim, todo o regramento operacional e comercial foi fixado pelas próprias empresas, muitas vezes em detrimento da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços, gerando uma cultura de auto-regulação. Além das CESBs, há ainda no País cerca de 1.500 departamentos e autarquias municipais e 40 empresas privadas. De modo geral, os prestadores de serviços, estaduais, municipais e privados, ainda apresentam elevados índices de ineficiência, principalmente relacionados a perdas físicas e comerciais nos sistemas. Com efeito, um dos principais fatores que contribuíram para esse contexto foi a ausência de regulação da prestação dos serviços.

O marco regulatório estabelecido pela Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, a Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico, traz uma série de inovações para a gestão dos serviços no País. A principal delas é a introdução da regulação no setor por meio de Agências[1] Reguladoras, que devem ser dotadas de independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira, além de atuar com transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões (art. 21, incisos I e II). As agências, segundo o art. 23 da referida lei, são responsáveis pelo estabelecimento de normas da prestação dos serviços nas dimensões técnica, econômica e social.

Ademais, a Lei n° 11.445 define para os casos de prestação regionalizada, ou seja, onde há um único prestador do serviço para vários municípios, que haja uniformidade de fiscalização e regulação (art. 14, inciso II). Em um contexto de maximização de economias de escala e de escopo, a prestação regionalizada seria o arranjo previsto na Lei n° 11.445 mais próximo da situação ideal sob o ponto de vista econômico. Entretanto, as indefinições quanto à titularidade dos serviços dificultam a viabilização de arranjos regionalizados.

1 Considerando os princípios estabelecidos na Lei nº 11.445, entende-se que o atendimento a essas cláusulas somente é possível no modelo regulatório de agências. Portanto, as entidades reguladoras previstas na lei são tratadas neste capítulo como Agências Reguladoras.

Além da definição de normas, são prerrogativas das Agências Reguladoras a fixação de tarifas, a mediação de conflitos, a fiscalização, o acompanhamento do cumprimento dos planos de saneamento básico, entre outras. Independente da forma de organização dos serviços, é obrigatória a existência de Agência Reguladora, seja do próprio ente titular, ou mediante delegação deste a Agência Reguladora estadual, municipal, ou mediante constituição de consórcio público de direito público, integrado pelos titulares dos serviços, considerado no presente capítulo como agência consorciada (art. 15, inciso II).

Nesse novo contexto institucional, há expectativa de que as principais formas de regulação da prestação dos serviços sejam:

a) por Agência Reguladora estadual atuando sobre concessões operadas por companhias estaduais de saneamento. Tal arranjo já é realidade em vários Estados da federação como Ceará, São Paulo, Goiás, Rio Grande do Sul, Pernambuco, entre outros; e

b) por agência consorciada[2] de regulação entre municípios cujos serviços são prestados por autarquias e departamentos municipais de água e esgoto.

Estas formas de regulação reforçam o conceito de que a viabilidade da atividade reguladora também está associada à existência de ganhos de escala e de escopo no exercício dessa função. Com efeito, estudos realizados por Galvão Junior, Turolla e Paganiani (2008) demonstram que a regulação de concessões com menos de 200 mil economias de água e esgoto somente é viável em 3% destas. Esses autores analisaram amostra com 2.523 municípios operados por companhias estaduais. Contudo, nas grandes concessões, poderá haver a criação de Agências Reguladoras municipais, mas tal modelo se dará em poucos casos, haja vista que em alguns grandes municípios, a regulação já foi delegada a agências estaduais.

Legalmente, os modelos de regulação agregada, por agências estaduais ou agências consorciadas, podem ocorrer para cada sistema de abasteci-

---

2 Considerada como entidade reguladora dotada de independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora, além de atuar com transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões, nos moldes das Agências Reguladoras.

mento de água e de esgotamento sanitário sob várias normas, cada uma específica para cada serviço concessionado. Isto na prática impossibilitaria os ganhos de escala e de escopo da regulação agregada, inclusive com possibilidade de inviabilização da própria atividade reguladora em função dos custos associados à dispersão de regras e procedimentos. Ter-se-ia, então, uma agência estadual regulando várias concessões de uma mesma empresa, aplicando diferentes procedimentos normativos para cada concessão, ou um consórcio regulando diferentes serviços e departamentos autônomos, cada qual submetido a um arcabouço normativo específico.

Desta forma, pressupõe-se que o formato mais racional para regulação destes prestadores de serviço, mais especificamente sua normatização, seria o estabelecimento de regras uniformes, especialmente para aquelas previstas no art. 23 da Lei nº 11.445, respeitadas as particularidades de cada concessão existente nos marcos regulatórios locais.

Assim, o presente capítulo pretende analisar a possibilidade e a importância da uniformidade das normas da regulação, em concessões reguladas por agências estaduais ou consorciadas, bem como avaliar as implicações da multiformidade na própria regulação e na prestação dos serviços.

Uniformidade na Normatização

Conceitualmente deve-se entender como uniformidade a identidade de regras, resoluções e normas aplicadas em diferentes concessões e/ou prestadores de serviços.

A utilização de regras uniformes num contexto de regulação agregada apresenta vários benefícios para todos os atores do setor, usuários, prestadores de serviço, titulares e reguladores. Inicialmente, a uniformidade facilitaria a aplicação de técnicas de *benchmarking* entre as diferentes concessões e/ou os diferentes prestadores de serviços, haja vista que os padrões normativos da prestação dos serviços, sejam técnicos ou econômicos, seriam concebidos sob a mesma base conceitual. Assim, as Agências Reguladoras utilizar-se-iam dessa ferramenta no intuito de obter maiores ganhos de eficiência dos prestadores de serviços mediante pu-

blicização de dados e indicadores técnico-operacionais e econômico-financeiros padronizados, o que proveria competição salutar por melhores resultados entre as diferentes concessões e/ou os diferentes prestadores de serviço. Além disso, há maior possibilidade de redução da assimetria de informações, na medida em que as informações e os dados estarão mais consistentes em função da similaridade dos conceitos e da composição dos indicadores.

Outro fator associado à importância da uniformidade diz respeito ao custo da regulação, seja ela para a própria agência ou até mesmo para o prestador de serviços e seus usuários. Com efeito, a concepção do desenho regulatório deve observar os custos de instalação, manutenção e de operação das Agências Reguladoras, bem como apresentar racionalidade própria para que ganhos de eficiência obtidos na prestação dos serviços em função dessa atividade sejam de fato apropriados pelos usuários dos serviços (MENDES et al., 2006). Nesse contexto, a experiência internacional em países como Inglaterra, Portugal e Chile tem demonstrado a importância da agregação no exercício da função reguladora.

Por ser a regulação uma atividade com custos elevados, a uniformidade possibilitará a redução nos custos dessa atividade haja vista a possibilidade de ganhos de escala e de escopo. Nesse sentido, há várias situações que podem ilustrar essa condição. Por exemplo, na contabilidade regulatória, caso houvesse inúmeros planos de conta, específicos para cada concessão e/ou prestador de serviços, seria necessário que a agência operacionalizasse diversos sistemas de controle, conseqüentemente resultando em maior aporte de recursos humanos e financeiros. Da mesma forma, situação semelhante ocorreria ao se ter diferentes procedimentos para ouvidoria, fiscalização, aplicação de penalidades, entre outros. Assim, os ganhos de escala e de escopo associados às diferentes formas de regulação agregada seriam desperdiçados em virtude dos distintos arranjos normativos.

Especificamente em relação ao custo da regulação no Brasil, segundo se observa, os modelos agregados são menos dispendiosos que as formas isoladas de regulação, já que o custo da maioria das agências estaduais

está em torno de 0,5% do faturamento das empresas enquanto nas agências municipais esse percentual varia de 1 a 3%[3] (ABAR, 2008).

No referente ao prestador de serviços, especialmente quando possui atuação estadual, com operação de vários municípios, a falta de uniformidade o obrigaria a dispor para cada concessão de diferentes procedimentos e sistemas comerciais, estrutura de contas, rotinas operacionais, entre outros, elevando sobremaneira os custos da prestação dos serviços, com impacto direto nas tarifas pagas pelos usuários. Este contexto seria mais agravado no caso do mesmo prestador de serviços atuar em vários municípios com serviços regulados por agências próprias, tornando ainda mais custoso o serviço em razão da diversidade de normas. Ademais, a empresa deverá estabelecer diversas estruturas administrativas específicas para lidar com as questões regulatórias de cada concessão. A partir dessa provável situação, pressupõe-se de fato que a uniformidade normativa regulatória vai ao encontro do princípio da eficiência dos serviços previsto no art. 2º, inciso VII, da Lei nº 11.445, derivado do art. 6º, § 1º, da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, a Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos.

Além das vantagens citadas, há de se destacar que a uniformidade possibilitará maior eficácia do planejamento e das ações da Agência Reguladora, principalmente quanto às metodologias e estratégias utilizadas para obtenção de melhoria da eficiência e da qualidade da prestação dos serviços regulados. Neste caso, no que tange à fiscalização, ter-se-iam procedimentos de fiscalização padronizados, provendo maior agilidade na apuração de denúncias e irregularidades na prestação dos serviços. O mesmo conceito se aplica na solução de conflitos entre usuários e prestadores de serviços. Como contraponto, poder-se-ia supor que em uma dada situação extrema, o serviço de teleatendimento da Agência Reguladora ao receber uma solicitação de ouvidoria necessitaria inicialmente identificar qual a norma aplicável para o caso específico de determinada concessão. Em um contexto de mais de dez normas sobre o mesmo tema

3 Não há dados para agências consorciadas uma vez que ainda não se tem registro da existência delas no Brasil.

cujas concessões são reguladas pela mesma agência, assevera-se serem grandes as dificuldades, notadamente operacionais, para a efetividade do atendimento de ouvidoria.

Portanto, é razoável crer que a uniformidade seria decorrência quase obrigatória dos princípios regulatórios de celeridade e objetividade das decisões, citados no art. 21, inciso II, da Lei nº 11.445.

Ademais, é fundamental que o setor de saneamento básico apreenda as lições obtidas da regulação das áreas de energia e telecomunicações, que apesar de apresentarem titularidade única, constituem-se serviços prestados por diferentes operadores sobre várias concessões, entretanto todos submetidos ao mesmo arcabouço normativo. Vale ressaltar que a energia elétrica já está praticamente universalizada em todo o País e que o crescimento do acesso ao serviço de telefonia superou em mais de cinco vezes a expansão de domicílios atendidos por redes de esgoto no período 1991-2005.

Não obstante as vantagens apresentadas, há uma série de riscos associados à uniformidade de procedimentos e regras. O principal deles está em desrespeitar a autonomia do titular dos serviços. Farina, Azevedo e Picchetti (1997) apontam ainda como uma das desvantagens da centralização da política regulatória, podendo ser considerada no contexto dessa discussão como a uniformidade de normas, a menor credibilidade da estabilidade das regras. Ao mesmo tempo, estes autores afirmam que uma política regulatória centralizada reduz os custos de transação de alteração de regras regulatórias.

Outro viés de análise desse tema é que a uniformidade também vai ao encontro do princípio da impessoalidade da Administração Pública (Constituição da República, art. 37, *caput*), que se acentua quando se trata da regulação dos serviços, cuja independência é legalmente determinada para que o titular dos serviços não exerça influências sobre os prestadores de serviços, seja para dar-lhes privilégios descabidos, seja para sujeitá-los a obrigações arbitrárias. A impessoalidade também conversa com a isonomia ou tratamento isonômico (decorrente do princípio da igualdade – Constituição, art. 5º, *caput*) pela própria Agência Regu-

ladora, que deve evitar tratamentos diferenciados para prestadores de serviços em idênticas situações.

Portanto, há um *trade off* entre viabilidade da própria regulação, seja do ponto de vista operacional como dos resultados alcançados pela racionalidade econômica dos ganhos de agregação, e a autonomia dos titulares dos serviços.

Na solução desse dilema devem ser sopesados os diversos interesses envolvidos, entretanto qualquer definição quanto ao formato da normatização deve considerar o objetivo máximo da Lei nº 11.445 e da própria sociedade, que é a universalização dos serviços. Além disso, a utilização de modelos com custos elevados poderá neutralizar os prováveis benefícios do novo formato institucional, em um setor já carente de recursos públicos (MENDES et al., 2006).

Estratégias para se Atingir a Uniformidade

No estabelecimento de normas uniformes para concessões e/ou prestadores de serviços diferentes, o processo de construção desses instrumentos deve apresentar requisitos que minimizem eventuais conflitos entre os atores do setor. O principal mecanismo é a transparência do processo de elaboração dos instrumentos normativos. Além dos mecanismos tradicionais de consulta e audiência pública, essa discussão deve ser também realizada de forma prévia e setorial com segmentos de usuários, entidades técnicas, prefeituras, como meio de nivelar o conhecimento, haja vista se tratar de assuntos específicos e bastante complexos.

O segundo passo é garantir que os instrumentos normativos postos para discussão tenham embasamento técnico, jurídico e econômico, no sentido de prover estabilidade das regras. Em relação aos aspectos jurídicos, há particularidades nos marcos regulatórios legais, notadamente nos contratos de concessão e de programa, que não se configuram como regras gerais, devendo ser consideradas no processo de normatização. Há também, por exemplo, leis municipais que tratam de prazos para recuperação de pavimento em função de execução de serviços de implantação de redes, os quais deverão ser respeitados para essas concessões. Ademais,

em situações especiais, como concessões localizadas em áreas de veraneio ou turísticas, além das regras gerais e uniformes, deverá haver procedimentos específicos para esses casos.

Estes procedimentos, quando realizados de forma adequada, permitirão a legitimação do processo de construção das normas, e consequentemente da própria regulação dos serviços.

Especificamente em relação às autarquias e aos departamentos municipais regulados por agência consorciada, haverá necessidade de estabelecimento de disposições transitórias em prazos não superiores a um ou dois anos para que os diversos órgãos operacionais adaptem suas estruturas administrativas, técnico-operacionais e econômico-financeiras para atendimento ao novo padrão de normas. É notória a disparidade de indicadores de eficiência entre estes sistemas, assim como há serviços subsidiados de forma não transparente com recursos fiscais, o que resultará em período de transição para o modelo regulatório. Assim, as autarquias e departamentos autônomos deverão adequar, ou, na maioria dos casos, estabelecer plano de contas, ajustar tarifas, reduzir perdas, aumentar a eficiência operacional, entre outros. Como os instrumentos de apoio técnico e financeiro para melhoria da gestão desses órgãos são escassos, haverá maior dificuldade no atendimento das metas para ajuste na normatização, afora as variáveis de natureza política que poderão tornar ainda mais complexo este ajuste.

Outro aspecto relevante nas estratégias é a seleção de quais regramentos deverão ser hierarquizados no processo de implementação da uniformização cujo escopo está previsto no art. 23 da Lei nº 11.445. De acordo com o referido artigo, a Agência Reguladora editará normas relativas aos seguintes aspectos:

> [...]
> I - padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;
> II - requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;
> III - as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;
> IV - regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;

V - medição, faturamento e cobrança de serviços;
VI - monitoramento dos custos;
VII - avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;
VIII - plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;
IX - subsídios tarifários e não tarifários;
X - padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;
XI - medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento.

Dentro desse arcabouço, as normas econômico-financeiras deverão ser priorizadas, pois alterações nessa área, em geral, não podem ser realizadas de forma imediata, e demandam mudança em procedimentos e sistemas bastante arraigados nos prestadores de serviços. Essas regras, conforme o art. 23, estão relacionadas ao regime, estrutura e níveis tarifários, bem como aos procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão, monitoramento dos custos, plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação de investimentos. Na seqüência, de forma não tão distante em relação às normas econômico-financeiras, devem ser fixadas normas sobre qualidade dos serviços, algumas das quais poderão demandar investimentos do prestador de serviços para atendimento ao novo arcabouço normativo. Tais normas estão relacionadas principalmente aos padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços e aos requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas.

Além das estratégias de fixação do aparato normativo, as normas devem conter os seguintes atributos:

a. centrar-se nos aspectos de qualidade que mais interessam aos consumidores, especificamente em relação as normas de qualidade (JOURAVLEV, 2001);
b. serem realistas, viáveis, bem definidas, fiscalizáveis, apresentar racionalidade tecnológica e apresentarem coerencia com a realidade social e econômica das áreas reguladas (JOURAVLEV, 2001);
c. apresentar simplicidade, previsibilidade e credibilidade, pois se as regras não estiverem bem compreendidas, os reguladores não poderão tomar decisões corretas, abalando sua própria credibilidade.

Além disso, regras sofisticadas dificultam sua implementação e a própria efetividade da regulação (EHRHARDT et al., 2007).

Conclusão

A uniformização não representa a negação da titularidade dos entes federados, seja para Estados em sistemas integrados ou Municípios em sistemas isolados. O que se busca com a uniformização é a otimização dos ganhos de escala e de escopo proporcionados pela agregação na atividade reguladora. Da mesma forma, esta uniformização também provoca rebatimento nos ganhos econômicos e sociais na prestação dos serviços. Entretanto, para alcançar a legitimidade da atividade reguladora, é indispensável que as agências criem processos transparentes e participativos de construção das normas gerais assim como estabeleçam mecanismos permanentes com os atores do setor para comunicação dos resultados e das aplicações destes instrumentos normativos. Essa estratégia, quando adequadamente executada, contribui inclusive para o fortalecimento e legitimação da própria atividade reguladora.

Por outro lado, o excesso na multiformidade provocaria reveses para o setor com prejuízos imensuráveis para o alcance das metas de universalização dos serviços, a partir da desfragmentação do modelo construído pelo Planasa, o qual, apesar de suas enormes falhas, ainda assim representou contribuição para que hoje se tenha índices satisfatórios de abastecimento de água nas áreas urbanas brasileira. O grande desafio a ser enfrentado é tornar a regulação o instrumento efetivo de mudança dos arraigados paradigmas do setor com vistas ao atendimento do principio fundamental da Lei nº 11.445, que é a universalização dos serviços.

No processo de implantação desta lei, vale destacar a contribuição da Associação Brasileira das Agências de Regulação, por meio de sua Câmara Técnica de Saneamento, a qual, mediante duas publicações, apresenta para os agentes do setor 13 normas de referência, resultantes de extensivo processo de discussão entre as Agências Reguladoras e atores setoriais, as quais se configuraram como o primeiro esforço nacional para o estabelecimento da uniformidade, respeitadas as adaptações para cada contexto regulatório.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO – ABAR. **Saneamento Básico**: Regulação 2008. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2008.

GALVÃO JUNIOR, A. C.; TUROLLA, F. A.; PAGANINI, W. S. Viabilidade da regulação subnacional dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sob a Lei 11.445/2007. **Engenharia Sanitária Ambiental,** Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 134, abr./jun. 2008.

EHRHARDT, D. et al. **Economic regulation of urban water and sanitation services**: some practical lessons. Washington, DC.: World Bank, 2007. 30 p. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/06/04/000020953_20070604154231/Rendered/PDF/399110Economic0regulation0WS901PUBLIC1.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2007.

FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F.; PICCHETTI, P. A reestruturação dos setores de infra-estrutura e a definição dos marcos regulatórios: princípios gerais, características e problemas. In: **Infra-estrutura**: perspectivas de reorganização; regulação. Brasília: IPEA, 1997. v. 1, p. 43-80. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/pub/infraestrutura/regulacao/parte2.pdf>. Acesso: em 25 maio 2007.

JOURAVLEV, A. **Regulación de la industria de agua potable:** regulación de las conductas. Santiago do Chile: CEPAL, 2001. v. 2. Disponível em: < http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/9380/lcl1671PE.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2007.

MCIDADES – Ministério das Cidades. **Sistema nacional sobre saneamento**: diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2007. Brasília: MCIDADES/SNSA, 2009.

MENDES, C. H. et al. Poder concedente e marco regulatório no saneamento básico. **Cadernos Direito GV**, v. 2, n. 2, Relatório de Pesquisa n. 10, São Paulo, 2006.

3 LIMITES DA NORMATIZAÇÃO DA REGULAÇÃO ENTRE TITULAR DOS SERVIÇOS E AGÊNCIA REGULADORA NOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

Álisson José Maia Melo
Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará, Advogado e Analista de Regulação da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE).

Contextualizando o Problema

Tem estado no centro das discussões acerca das Agências Reguladoras a questão do poder normativo abstrato e do conflito desse poder com as competências básicas dos Poderes Federativos, notadamente o Legislativo em sentido estrito e o regulamentar exercido pelo Chefe do Poder Executivo. Muito já se tem debatido pelas doutrinas do Direito Administrativo e do Direito Econômico, tornando bastante difíceis as tentativas de se inovar sobre o assunto.

Nada obstante, em razão do novo fôlego que ganhou o tema, devido à edição da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, a Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico, o presente capítulo propõe-se a fazer uma análise da problemática, inicialmente de forma genérica, abordando algumas premissas a seguir formuladas em cada seção, para ao final deter-se ao setor de saneamento básico, de acordo com os dispositivos da própria lei federal. Utilizar-se-á o termo normatização para referir-se à produção normativa realizada pelas Agências Reguladoras, com destaque especial para as Agências Reguladoras de serviços públicos.

A Normatização não é Delegação Legislativa

Conforme alude a Constituição da República, embora o poder do Estado republicano seja uno e indivisível, ele possui funções nitidamente

distintas; nos termos do art. 2º, "São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário". Alerta José Afonso da Silva[1] sobre a incorreção da expressão "divisão de poderes", devendo-se falar tecnicamente em distinção de funções, elas decorrentes do mesmo poder, a destacar o caráter informal da Constituição.

O consagrado constitucionalista ainda indica os fundamentos da divisão dos poderes[2], a saber: a **especialização funcional**, destinando a primazia de cada função para um órgão distinto; e a **independência orgânica**, pela qual esses órgãos não se encontrariam em situação de subordinação hierárquica entre si. Aliada a esses fundamentos, tem-se ainda a característica da **harmonia** entre os poderes, como bem aponta a Constituição, no dispositivo supracitado, indicando a adoção do sistema de **freios e contrapesos** (*checks and balances*), pelo qual cada um dos órgãos possui uma forma de controle sobre os atos dos demais, de modo a que nenhum deles sobressaia perante os demais, incluídas as **funções atípicas**, segundo as quais cada um dos órgãos responsáveis, embora exercendo a função primordialmente a eles destinada, exerce também a função dos demais, em menor medida. Todas essas limitações devem estar devidamente disciplinadas no texto constitucional.

Quanto à distinção entre as funções, notadamente entre a legislativa (normativa típica) e a administrativa, a doutrina administrativista não é uníssona, mas são perceptíveis algumas congruências. Hely Lopes Meirelles[3] aludia à distinção entre administrador e proprietário, observando no primeiro "a atividade daquele que gere interesses alheios", importando "sempre a idéia de zelo e conservação de bens e interesses", e faz a seguinte comparação quando relaciona a administração com a legislação:

> Na administração particular, o administrador recebe do proprietário as ordens e instruções de como administrar as coisas que lhe são confiadas; na administração pública essas ordens e instruções estão concretizadas nas leis, regulamentos e atos especiais, dentro da moral da instituição.

1 **Curso de direito constitucional positivo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 112.
2 Op. cit., p. 113.
3 **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 79-80.

Diógenes Gasparini[4], acompanhando a clássica lição de Hely Lopes Meirelles, fala em função administrativa, de acordo com o conceito de Administração Pública pelo critério material ou objetivo, como o "complexo de atividades concretas e imediatas desempenhadas pelo Estado sob os termos e condições da lei, visando o atendimento das necessidades coletivas". Maria Sylvia Zanella Di Pietro[5], na mesma linha de raciocínio, distingue a legislação da administração porquanto a primeira "é ato de produção jurídica **primário**, porque fundado única e diretamente no poder soberano", enquanto a segunda "é a emanação de atos de produção jurídica **complementares**, em aplicação concreta do ato de produção jurídica primário e abstrato contido na lei; nessa função, o órgão estatal atua como **parte** das relações a que os atos se referem" [destaques no original].

José dos Santos Carvalho Filho[6], sinteticamente, identifica na função administrativa "aquela exercida pelo Estado **ou por seus delegados**, subjacentemente à ordem constitucional e legal, sob regime de direito público[7], com vistas a alcançar os fins colimados pela ordem jurídica" [destaques no original]. Por fim, e em certa medida diferentemente dos demais, Celso Antônio Bandeira de Mello[8] utiliza-se do que chama de critério formal, em relativa contraposição ao critério material adotado por Hely Lopes Meirelles. Segundo ele, a função legislativa "é a função que o Estado, e somente ele, exerce por via de normas gerais, normalmente abstratas, que inovam inicialmente na ordem jurídica, isto é, que se fundam direta e imediatamente na Constituição" e a função administrativa

> é a função que o Estado, ou quem lhe faça as vezes, exerce, *na intimidade de uma estrutura e regime hierárquicos* e que no sistema constitucional brasileiro se caracteriza pelo fato de ser *desempenhada mediante comportamentos infralegais* ou, excepcionalmente, infraconstitucionais. [destaques no original]

4 **Direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 40.
5 **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 55.
6 **Manual de direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 3.
7 O regime de direito público, no direito administrativo, constitui o conjunto de princípios e regras jurídicas que tem por base fundamental os princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade dos interesses públicos.
8 **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 35-36.

Não é possível desprezar-se qualquer dessas definições, devendo todas serem analisadas em conjunto. A intenção da apresentação dessas opiniões é justamente para buscar apontar um limite de atribuições e de atuação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Assim, não restam dúvidas de que há função administrativa quando se tratar de atos concretos da Administração Pública, voltados para a gestão dos bens e interesses dos entes públicos (não se está considerando aqui, por óbvio, a função jurisdicional, também externada mediante atos concretos). A dúvida residiria, portanto, quanto aos atos genéricos, e, nesse raciocínio, o critério de distinção deve mudar de foco – assim, voltar-se-ia para o critério formal.

A princípio, com base no princípio da legalidade, dir-se-ia que a atuação da administração estaria determinada pelo conteúdo e pelas lacunas da legislação. Contudo, parece ter razão Celso Antônio Bandeira de Mello ao mencionar o regime hierárquico íntimo da Administração como um possível critério de distinção. Nesse diapasão, temas envolvendo, por exemplo, comunicações internas, práticas administrativas, servidores públicos, relações entre órgãos e entidades pertencentes ao mesmo ente político, políticas internas de gestão de materiais de consumo, patrimonial e financeira, bem como certos aspectos inerentes a contratos administrativos podem permitir a edição de atos genéricos pela Administração Pública sem adentrar na esfera de atuação legislativa. Não se está aqui afastando a competência do Poder Legislativo para expedir as leis de sua competência sobre os temas aventados (v.g., estatuto do servidor público, lei de contratos, de concessões, de processo administrativo, etc.), mas reconhecendo a existência de uma área que não lhe é afeta, pelo nítido caráter gerencial.

É nesse contexto em que se insere a regulação, com destaque para a de serviços públicos. Não há como negar a necessidade da edição de leis para: a) criar a Agência Reguladora, como toda e qualquer autarquia, e definir suas atribuições, prerrogativas e investidura dos dirigentes; b) trazer as regras básicas para as delegações de serviços públicos mediante concessões e permissões, ou ainda mediante contratos de programa; e, eventualmente, c) estruturar genericamente certo serviço público, a

exemplo da Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico. Entretanto, o liame estabelecido entre o titular e o prestador de serviços, inclusive quando houver delegação a pessoa jurídica de direito privado não integrante da Administração Pública, acarreta a sujeição do prestador de serviços ao regime de direito público, passando a fazer as vezes de representante do próprio ente político titular dos serviços, razão pela qual a normatização realizada pelas Agências Reguladoras, embora respaldada em lei, não se funda a partir da delegação legislativa, mas decorre da própria função administrativa. Observa-se, assim, uma relação de **supremacia especial**[9] da Administração Pública sobre o particular.

Não se poderia deixar de apresentar, porque pertinente à discussão, a doutrina que defende a existência de uma **deslegalização**, que traduz um processo de reconhecimento, por parte do legislador, da irrelevância temática de certas matérias para edição de lei, seja em razão de sua alta complexidade, seja pelo alto grau de fluidez (em contraposição à rigidez própria das leis), autorizando em lei a disciplina dessas matérias para o nível infralegal. Veja-se, nesse sentido, a justificativa para o nascimento desse fenômeno, conforme o pensamento de Mauro Cappelletti[10]:

> [...] Advirto logo que se trata, induvidosamente, de fenômeno de excepcional importância, não limitado ao campo do direito judiciário, pois de modo mais geral reflete a *expansão do estado* em todos os seus ramos, seja legislativo, executivo ou judiciário. Na verdade, a expansão do papel do judiciário [e, *mutatis mutandis*, do executivo] representa o necessário contrapeso, segundo entendo, num sistema democrático de "*checks and balances*", à paralela expansão dos "ramos políticos" do estado moderno. [destaques no original]

Esse processo é constatado a partir da evolução do Estado liberal para o Estado do bem-estar social (*welfare state*), quando o Estado assume posição intervencionista na atividade econômica. Mais uma vez, pede-se

9 MELLO, op. cit., p. 774-779. Sobre a supremacia especial, faz análise crítica JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002, p. 532-537. A relação de supremacia especial será ainda objeto de posteriores considerações neste trabalho.
10 **Juízes legisladores?** Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: SAFE, 1999, p. 19.

licença para trazer longa citação de Mauro Cappelletti[11], mas que explana bem o fenômeno:

> [...] De fato, como já afirmei, a criação deste tipo de estado deveu-se na origem, principalmente, à atividade do legislador. No entanto, exatamente em razão do enorme aumento dos encargos da intervenção legislativa, verificou-se o fenômeno da obstrução ("*overload*") da função legislativa, e este *overload*, que representa tema central da ciência política atual, tornou-se típica característica, na verdade típica "praga" dos estados modernos, pelo menos daqueles com regime não autoritário e pluralístico-liberal. Nesses estados, os parlamentos amiúde são excessivamente abundantes e por demais empenhados em questões e discussões de política geral e partidária, para estarem em condições de responder, com a rapidez necessária, à demanda desmedidamente aumentada de legislação. Paradoxalmente, os parlamentos "atribuíram-se tarefas tão numerosas e diversas" que, para evitar a paralisia, encontraram-se ante a necessidade "de transferir a outrem grande parte da sua atividade, de maneira que suas ambições terminaram em abdicação". E esses "outros" a quem a atividade foi transferida são, principalmente, "o executivo e os seus órgãos e derivados", com toda uma série de entidades e agências, a que foram confiadas tarefas normativas e administrativas. [destaques no original]

No Brasil, ao lado de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, José dos Santos Carvalho Filho[12] também acredita na existência desse processo de deslegalização, complementando com outras razões para o fenômeno, nas seguintes palavras:

> Modernamente, contudo, em virtude da crescente complexidade das atividades técnicas da Administração, passou a aceitar-se nos sistemas normativos, originariamente na França, o fenômeno da ***deslegalização***, pelo qual a competência para regular certas matérias se transfere da lei (ou ato análogo) para outras fontes normativas por autorização do próprio legislador: a normatização sai do domínio da lei (***domaine de la loi***) para o domínio de ato regulamentar (***domaine de l'ordonance***). O fundamento não é difícil de conceber: incapaz de criar a regulamentação sobre algumas matérias de alta complexidade técnica, o próprio Legislativo delega ao órgão ou à pessoa administrativa a função específica de

11 Op. cit., p. 43.
12 Op. cit., p. 43.

> instituí-la, valendo-se dos especialistas e técnicos que melhor podem dispor sobre tais assuntos. [destaques no original]

É preciso utilizar com bastante cuidado uma tese com grande margem de liberdade num Estado como o brasileiro, cuja Constituição é escrita, formal, dogmática, prolixa e acima de tudo rígida, e na qual estão analiticamente delineadas as funções e competências de cada esfera federativa e de cada um dos poderes que a compõem. A deslegalização é vista como uma renúncia do Poder Legislativo de exercer sua função constitucionalmente atribuída por meio de norma infraconstitucional. Com efeito, Maria Sylvia Zanella de Pietro[13] tece uma rápida crítica ao entender que a deslegalização "somente seria aceitável se feita pela própria Constituição". Marçal Justen Filho[14], por sua vez, entende que se trata de teoria estrangeira cuja importação apresenta-se inaplicável à realidade brasileira, seja porque "a delegação legislativa apresenta contornos definidos e limitados, incompatíveis com a atribuição de competência legiferante estável e permanente para uma figura externa ao Legislativo", seja porque "seria descabido introduzir no Brasil, um Estado presidencialista, soluções desenvolvidas por Estados parlamentaristas e intimamente conectadas a essas peculiaridades".

O próprio Marçal Justen Filho, em momento seguinte, analisando as possibilidades de o Poder Legislativo prover delegação ao Executivo, apresenta outra solução que, em certa medida, conversa com a teoria da deslegalização. Para ele, o poder normativo das Agências Reguladoras estaria atribuído na medida da esfera de **discricionariedade** deixada pelo Poder Legislativo ao elaborar as leis. O renomado autor parte da análise do que intitula de **delegação normativa secundária**[15], assim exposta:

> Em síntese, o exercício da competência legislativa pode traduzir-se em duas modalidades de disciplina normativa, relativamente à margem de autonomia reconhecida à autoridade pública encarregada da atividade de aplicação da norma. A lei poderá op-

13 Limites da função reguladora das agências diante do princípio da legalidade. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). **Direito regulatório**: temas polêmicos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 45.
14 Op. cit., p. 495-498.
15 Op. cit., p. 513.

> tar por disciplina completa e exaustiva, em que todos os pressupostos de incidência e todos os ângulos do comando normativo estão previamente determinados, de modo abstrato, através de lei. Quando assim se formaliza a disciplina legislativa, alude-se à configuração de uma competência vinculada ao aplicador da lei. Mas também se admite que a lei adote disciplina que deixa margem para maior autonomia do seu aplicador. Nesses casos, um ou mais dos pressupostos de incidência da norma ou uma ou mais das determinações mandamentais não estão disciplinadas de modo exaustivo através da lei. Atribui-se ao aplicador a competência para identificar os pressupostos ou determinar os comandos normativos para o caso concreto. Nesse caso, surge para o aplicador da lei uma competência discricionária.

E assim, seja porque o Poder Legislativo se encontraria assoberbado de matérias para legislar (numa leitura dos defensores da deslegalização), seja porque haveria mais de uma solução que atendesse ao interesse público, as leis viriam de forma genérica e abstrata, para posterior regulamentação pelo Poder Executivo. Contudo, a teoria apresentada não é infensa a críticas.

Primeiramente, o autor toma como postulado máximo o princípio da legalidade, elevando-o ao mais alto patamar em sua argumentação. Mas não se pode conceber que o princípio da legalidade, bem como qualquer outro princípio, seja considerado absoluto em sua aplicação, sendo inaceitável no Estado de Direito contemporâneo uma leitura liberal anacrônica, inclusive quando se trata da Administração Pública. Portanto, levando em conta a evolução do papel do Estado com sua intervenção na atividade econômica, assim como se fez com os fins e a forma de atuação do mesmo Estado, há necessidade de se fazer uma nova análise do princípio em foco, em cotejo com os demais princípios constitucionais e administrativos. Deve-se reconhecer a primazia da lei, porém não se pode mais colocá-la num altar e relegar a segundo plano outras fontes normativas primárias de igual ou superior eficácia.

Ademais, a teoria formulada mascararia, ainda que o próprio autor entenda se tratar de técnica constitucionalmente permitida[16], uma de-

16 Op. cit., p. 515-516.

legação legislativa. Em suma, pela simples omissão legislativa, o Poder Executivo poderia atuar com maior liberdade. O Poder Legislativo não pode furtar-se a exercer seu papel constitucional, na medida dada pela própria Constituição, sendo-lhe vedado, por conveniências políticas, fazer menos do que o exigível. Por conseguinte, haveria a deflagração de verdadeira arbitrariedade pelo Legislativo quanto ao nível de detalhismo das leis, indo de encontro aos princípios da tripartição dos poderes – pela exacerbação das atividades do Poder Legislativo, que também se submete ao comando constitucional – e da segurança jurídica – pois a qualquer momento o Legislativo poderia suplantar a margem de escolha da Administração. A discricionariedade (ou o poder discricionário da Administração Pública) deveria ser observada não como uma causa para a margem de liberdade de regulamentação pelo Poder Executivo, mas como um efeito natural decorrente da atividade legislativa constitucionalmente determinada.

Outrossim, essa posição acarretaria a impossibilidade de a normatização das Agências Reguladoras redundar em matéria alheia à lei, pois sua normas deveriam estar nela previstas, ainda que implicitamente. Logo, ou haveria de se encontrar, mediante enorme esforço dedutivo, o conteúdo das normas que naturalmente devem ser expedidas pelas Agências Reguladoras, ou então essas entidades teriam sua margem de atuação excessivamente reduzida. Porém, a atuação das Agências Reguladoras não se limita à mera discricionariedade técnica, pois, como afirma Marçal Justen Filho, "rejeita-se [...] a discricionariedade técnica como uma atuação neutra, imune a valorações e exteriorizadora de juízos objetivos derivados imediatamente do conhecimento técnico-científico"[17]. Também é conseqüência dessa tese a identificação da normatização das Agências Reguladoras com a regulamentação exercida pelo Poder Executivo, coisas bem distintas entre si[18].

Embora respeitáveis as posições dos doutrinadores que observam a existência do fenômeno da deslegalização, não parece haver a necessi-

17 Op. cit., p. 529. Sobre as críticas à ausência de conveniência e oportunidade na discricionariedade técnica, cf. JUSTEN FILHO, op. cit., p. 525-532.
18 Conforme será visto na seção seguinte.

dade de se identificar um real processo. Não se discorda da existência do inchamento das atividades assumidas pelo Estado intervencionista, e, conseqüentemente, no Estado regulador, acarretando uma sobrecarga, não só para o Poder Legislativo, mas para todos os poderes. Mesmo que se diga já existir há muito tempo no Brasil tais atividades, deve-se reconhecer que elas cresceram exponencialmente em importância a partir da Constituição da República de 1988, que trouxe mais direitos, referentes a interesses coletivos e difusos, e instrumentos de garantia desses direitos, e do processo de globalização, que provocou enormes mudanças na economia mundial, com reflexos na mesma intensidade sobre a sociedade.

Portanto, é válida a análise crítica feita por Carlos Ari Sundfeld[19], *in verbis*:

> [...] nos novos tempos, **o Poder Legislativo faz o que sempre fez**: edita leis, freqüentemente com alto grau de abstração e generalidade. Só que, segundo os novos padrões da sociedade, agora essas normas não bastam, sendo preciso normas mais diretas para tratar das especificidades, realizar o planejamento dos setores, viabilizar a intervenção do Estado em garantia do cumprimento ou a realização daqueles valores: proteção do meio ambiente e do consumidor, busca do desenvolvimento nacional, expansão das telecomunicações nacionais, controle sobre o poder econômico – enfim, todos esses que hoje consideramos fundamentais e cuja persecução exigimos do Estado. É isso o que justificou a atribuição de poder normativo para as agências, o qual não exclui o poder de legislar que conhecemos, mas significa, sim, **o aprofundamento da atuação normativa do Estado** [...]. A constitucionalidade da lei atributiva depende de o legislador haver estabelecido *standards* suficientes, pois do contrário haveria delegação pura e simples de função legislativa. Saber qual é o conteúdo mínimo que, nessas circunstâncias a lei deve ter é uma das mais clássicas e tormentosas questões constitucionais, como se vê da jurisprudência comparada, em países tão diferentes quanto os Estados Unidos, a Alemanha e a França. [destaques no original]

Assim, a atividade das Agências Reguladoras, essencialmente administrativa, deve ser distinta daquela exercida pelo Poder Legislativo,

19 Apud GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. **Agências reguladoras**: a metamorfose do estado. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/5055/4624>. Acesso em: 29 jul. 2009.

inclusive no tocante à competência normativa abstrata. Trata-se efetivamente de uma delegação de atribuições próprias do Poder Executivo, como também conclui Marçal Justen Filho[20]:

> Enquanto se mantiver a atual estrutura constitucional, o máximo que se poderá produzir será a *reordenação* de competências caracteristicamente executivas. As agências podem absorver competências e atribuições reservadas constitucionalmente ao Executivo. Disputar acerca da competência normativa abstrata das agências reguladoras equivale a discutir, quando muito, os poderes reconhecidos pela Constituição ao Poder Executivo. No Brasil, não cabe discutir a competência normativa das agências reguladoras, mas a competência normativa do Executivo.

Em conseqüência, abre-se espaço para se discutir os limites da competência normativa abstrata do próprio Poder Legislativo. Nessa seara, consideram-se como limites razoáveis à atividade legislativa a complexidade técnica e a velocidade de mudança de certos temas; mas também devem ser consideradas questões de ordem política, como constata Mauro Cappelletti[21], a partir do contexto socioeconômico já apresentado:

> [...] até os poderes "políticos" revelaram notável dose de "incompetência institucional". Considerem-se, por exemplo, os amplos domínios do chamado direito econômico, nos quais, muito freqüentemente, os legisladores têm demonstrado a sua incapacidade de resistir às tentações da demagogia e de saber se empenhar em séria e equilibrada valoração de custos e benefícios. Parece lícito argüir que nessas áreas os juízes seriam menos vulneráveis tanto às pressões da genérica demagogia eleitoral de caça aos votos, quanto às prioridades mais específicas e concretas, impostas pelos interesses locais ou corporativos, às quais, pelo contrário, os "políticos" encontram-se, às vezes, inexoravelmente ligados.

Assim, não há que se confundir a chamada deslegalização com a atribuição, em lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, de competências próprias para os órgãos e entidades integrantes da Administração Pública, notadamente em leis próprias de organização administrativa ou de criação

20 JUSTEN FILHO, op. cit., p. 540.
21 Op. cit., p. 89.

de autarquias e instituição de fundações. Naquela, a matéria é própria de lei, mas o próprio Poder Legislativo determina a delegação para um órgão ou entidade integrante da Administração Pública; nesta, a função é própria do Poder Executivo, porque inerente às atividades de gestão dos interesses e patrimônio público, mas o próprio Chefe do Poder Executivo, no intuito de melhor exercitar essa função, para atender a princípios administrativos, elabora projeto de lei de organização interna, determinando quais atribuições recairão para órgãos e entidades da Administração Pública. Nessa perspectiva, a normatização das Agências Reguladoras bem mais se apresenta como manifestação desta outra forma de disciplina legal, razão pela qual deve-se olhar com bastante cautela a teoria da deslegalização.

A Normatização não se Confunde com o Poder Regulamentar

A função normativa – ou seja, a de elaborar normas genéricas – é tipicamente exercida pelo Poder Legislativo, intitulado de função legislativa; no entanto, como já foi dito, ela também é observada como função atípica dos demais poderes. No âmbito do Poder Executivo, a doutrina administrativista cria certa confusão acerca da expressão a ser utilizada para o exercício dessa função. Genericamente, é recomendável se falar em **poder normativo** do Executivo[22]; contudo, há quem já chame de **poder regulamentar**[23], para diferenciar daquele poder normativo naturalmente exercido pelo Legislativo. Em razão, porém, de se fazer confusão com uma das espécies do poder normativo – o poder regulamentar em sentido estrito –, adota-se a primeira expressão. O poder normativo traz para a Administração Pública a possibilidade de elaborar normas genéricas, mas sempre dentro de um espectro característico de atuação. Assim como ocorre com a delegação legislativa, parte das críticas doutrinárias também identifica a normatização das Agências Reguladoras com os regulamentos oriundos do poder regulamentar (em sentido estrito)[24],

22 DI PIETRO, **Direito administrativo**, p. 86-87.
23 CARVALHO FILHO, op. cit., p. 43-44.
24 Vale para o poder regulamentar o que foi dito acerca dos poderes do Estado, no sentido de que não se trata propriamente de poder, que, como foi visto, é uno e indivisível, mas na verdade de uma função. Para efeitos didáticos, manter-se-á a expressão clássica.

em virtude de a normatização também resultar na elaboração de atos genéricos, supostamente (como equivocadamente alegam) para o fim de regulamentar a lei de concessões, ou a lei sobre o serviço público específico – tal qual a Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico. Todavia, trata-se de coisas bem distintas.

O poder normativo do Executivo, ou poder regulamentar em sentido amplo, seria o gênero a abarcar toda e qualquer manifestação de atos genéricos pela Administração Pública, independentemente do nível hierárquico. Esse poder normativo é decorrência dos poderes de supremacia inerentes ao regime jurídico-administrativo. Pode-se dividir o poder normativo com base num critério subjetivo, vale dizer, de acordo com a pessoa que emite o ato genérico. Assim, ter-se-ia o poder normativo exercido pelo próprio Chefe do Poder Executivo, comumente chamado de **poder regulamentar** (em sentido estrito, ou propriamente dito), e o poder normativo exercido pelos demais órgãos e entidades do Poder Executivo. José dos Santos Carvalho Filho[25] aponta, para além do poder regulamentar próprio do Chefe do Poder Executivo, os chamados **atos ordinatórios**, na seguinte passagem:

> Os atos de organização e funcionamento da Administração Federal, ainda que tenham conteúdo normativo, são meros atos ordinatórios, ou seja, atos que se preordenam basicamente ao setor interno da Administração para dispor sobre seus serviços e órgãos, de modo que só reflexamente afetam a esfera jurídica de terceiros, e assim mesmo mediante imposições derivadas ou subsidiárias, mas nunca originárias. Esse aspecto não é suficiente para converter os atos em decretos ou regulamentos autônomos. Na verdade, vários outros atos, além do decreto, dispõem sobre a organização administrativa, como é o caso de avisos ministeriais, resoluções, provimentos, portarias, instruções, ordens de serviço. A diferença é apenas de hierarquia do agente responsável pela prática do ato e da maior ou menor amplitude de seu objeto. O conteúdo organizacional, no entanto, é o mesmo.

O próprio autor[26] elucida que se trata de atos decorrentes do poder normativo – para o autor, poder regulamentar, pois utiliza essa nomen-

25 Op. cit., p. 50-51.
26 Op. cit., p. 44-45.

clatura para designar o poder normativo genérico da Administração Pública –, como transparece no seguinte trecho:

> Há também atos normativos que, editados por outras autoridades administrativas, podem caracterizar-se como inseridos no poder regulamentar. É o caso de instruções normativas, resoluções, portarias etc. Tais atos têm freqüentemente um círculo de aplicação mais restrito, mas, veiculando normas gerais e abstratas para a explicitação das leis, não deixam de ser, a seu modo, meios de formalização do poder regulamentar.

Apesar de a doutrina se debruçar profundamente sobre o poder regulamentar próprio do Chefe do Poder Executivo, deixando de lado os estudos sobre as demais normas emitidas pela Administração Pública, essas lições permitem discriminar algumas características comuns a todas as espécies de atos normativos emitidos pela Administração Pública[27].

Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello[28] apresenta, como pressupostos para o exercício do poder regulamentar, a existência de espaço para atuação administrativa e a existência de discricionariedade pela Administração, que satisfatoriamente se adequam ao poder normativo. Em suas palavras:

> a) Onde não houver espaço para uma atuação administrativa, não haverá cabida para regulamento. [...]
> b) Onde não houver liberdade administrativa alguma a ser exercitada (discricionariedade) – por estar prefigurado na lei o único modo e o único possível comportamento da Administração ante hipóteses igualmente estabelecidas em termos de objetividade absoluta –, não haverá lugar para regulamento que não seja mera repetição da lei ou desdobramento do que nela se disse sinteticamente.

Oswaldo Aranha Bandeira de Mello[29] faz análise bastante acertada das normas administrativas, ao entender que suas regras são "referentes à organização e ação do Estado, enquanto poder público", destacando a

27 É o que conclui MELLO, op. cit., p. 343: "Tudo quanto se disse a respeito do regulamento e de seus limites aplica-se, ainda com maior razão, a instruções, portarias, resoluções, regimentos ou quaisquer outros atos gerais do Executivo".
28 Op. cit., p. 326.
29 Apud MELLO, op. cit., p. 325.

existência de hierarquia e o **caráter interno** de destinação das regras, e que esses regulamentos

> [...] hão de ter por conteúdo regras orgânicas e processuais destinadas a pôr em execução os princípios institucionais estabelecidos por lei, ou normas em desenvolvimento dos preceitos constantes da lei, expresso ou implícitos, dentro da órbita por ela circunscrita, isto é, das diretrizes, em pormenor, por ela determinadas.

Mais uma vez Celso Antônio Bandeira de Mello[30] traz uma análise genérica da correlação entre o princípio da legalidade e o exercício do poder regulamentar, análise esta que se enquadra sem perdas para o poder normativo da Administração Pública:

> Em síntese: os regulamentos serão compatíveis com o princípio da legalidade quando, no interior das possibilidades comportadas pelo enunciado legal, os preceptivos regulamentares servem a um dos seguintes propósitos: (I) *limitar a discricionariedade administrativa*, seja para (a) dispor sobre o *modus procedendi* da Administração nas relações que necessariamente surdirão entre ela e os administrados por ocasião da execução da lei; (b) *caracterizar fatos, situações ou comportamentos enunciados na lei mediante conceitos vagos* cuja determinação mais precisa deva ser embasada em índices, fatores ou elementos configurados a partir de critérios ou avaliações *técnicas* segundo padrões uniformes, para garantia do princípio da igualdade e da segurança jurídica; (II) *decompor analiticamente o conteúdo de conceitos sintéticos*, mediante simples discriminação integral do que neles se contém. [destaques no original]

Já o poder regulamentar (em sentido estrito ou propriamente dito) é dividido pela doutrina administrativista majoritária em duas subespécies, a saber: os regulamentos executivos e os regulamentos autônomos. Hely Lopes Meirelles[31] define o poder regulamentar como "a faculdade de que dispõem os Chefes de Executivo [...] de explicar a lei para sua correta execução, ou de expedir decretos autônomos sobre matéria de sua competência ainda não disciplinada por lei". Maria Sylvia Zanella

30 Op. cit., p. 340.
31 Op. cit., p. 118.

Di Pietro[32] também reconhece a existência das duas espécies[33], apresentando ainda uma classificação dos regulamentos para melhor explicar a distinção, *ipsis litteris*:

> Os **regulamentos jurídicos** ou **normativos** estabelecem normas sobre relações de supremacia geral, ou seja, aquelas relações que ligam todos os cidadãos ao Estado, tal como ocorre com as normas inseridas no poder de polícia, limitadoras dos direitos individuais em benefício do interesse público. Eles voltam-se para fora da Administração Pública.
> Os **regulamentos administrativos** ou **de organização** contêm normas sobre a organização administrativa ou sobre as relações entre os particulares que estejam em situação de submissão especial ao Estado, decorrente de um título jurídico especial, como um contrato, uma concessão de serviço público, a outorga de auxílios ou subvenções, a nomeação de servidor público, a convocação para o serviço militar, a internação em hospital público, etc.
> Nos casos de regulamentos jurídicos, o poder regulamentar é menor, com menos discricionariedade, porque diz respeito à liberdade e aos direitos dos particulares, sem qualquer título jurídico concedido por parte da Administração. Nos casos de regulamentos administrativos ou de organização, a discricionariedade administrativa no estabelecimento de normas é maior porque a situação de sujeição do cidadão é especial, presa a um título jurídico emitido pela própria Administração, dizendo respeito à própria organização administrativa ou forma de prestação do serviço. Em conseqüência, os regulamentos jurídicos são necessariamente complementares à lei, enquanto os regulamentos administrativos podem ser baixados com maior liberdade. [destaques no original]

Entretanto, vale mencionar, há quem entenda terem desaparecido do ordenamento jurídico brasileiro ou nunca terem existido os regulamentos autônomos[34]. Em razão da divergência, evita-se adentrar na discussão, de menor interesse para os propósitos deste trabalho, e volta-se a analisar o poder regulamentar apenas sob a ótica dos regulamentos executivos.

Assim, o poder regulamentar (em sentido estrito) é aquele que autoriza, **nos termos da Constituição**, o Chefe do Poder Executivo a elabo-

---

32 Direito administrativo, p. 87-88.

33 Entende no mesmo sentido, FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 690.

34 MELLO, op. cit., p. 317; GASPARINI, op. cit., p. 113; CARVALHO FILHO, op. cit., p. 49-50. JUSTEN FILHO, op. cit., p. 492-502.

rar **normas complementares às leis**, podendo minudenciar o conteúdo destas para disciplinar seu *modus operandi*. A Constituição da República de 1988 (em grande parte reproduzida na maioria das Constituições estaduais) dispõe, entre as atribuições do Presidente da República no art. 84, a de "sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, **bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução**" (inciso IV). O poder regulamentar se exterioriza pela edição de decreto – da espécie decreto regulamentador[35]. Lucas Rocha Furtado[36] faz brilhante intervenção ao apontar, em análise ao comando constitucional, que:

> No exercício do poder regulamentar são expedidos regulamentos. O decreto é o instrumento formal utilizado pelo chefe do Executivo. O regulamento, ao contrário, indica a natureza do ato (geral e abstrato) por meio do qual é definida, em caráter normativo, a solução a ser adotada pela Administração Pública na aplicação da lei.

Vê-se, ademais, que no ordenamento jurídico brasileiro não há espaço para o exercício do poder regulamentar propriamente dito por outros órgãos ou entidades da Administração Pública que não o Chefe do Poder Executivo, sendo tal competência indelegável, pelo silêncio do parágrafo único do mesmo dispositivo constitucional[37]. Daí porque há quem defenda erroneamente ser inconstitucional a normatização realizada pelas Agências Reguladoras sem previsão expressa na Constituição[38].

As falhas das críticas doutrinárias que identificam a normatização das Agências Reguladoras com o poder regulamentar exercido pelo Chefe do Poder Executivo se encontram exatamente na confusão feita em relação ao conceito do poder regulamentar. A normatização das Agências Reguladoras não se pode confundir com o poder regulamentar propriamente dito, uma vez que este, na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello[39], produz "ato geral e (de regra) abstrato, de competência privativa do Che-

---

35 Há outras matérias também expressas por decreto, como, por exemplo, os atos dos incisos VI, IX e X, todos do art. 84 da Constituição da República.
36 Op. cit., p. 688.
37 Marçal Justen Filho (op. cit., p. 520) entende que o parágrafo único não tem o condão de extinguir as possibilidades de delegação das competências privativas do Chefe do Poder Executivo.
38 Tese defendida por DI PIETRO, **Direito administrativo**, p. 89 e 397-398.
39 Op. cit., p. 317.

fe do Poder Executivo, expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias **à execução de lei** cuja aplicação demande atuação da Administração Pública" [destaques no original]. E, em confronto com o princípio da legalidade, o mesmo autor, numa análise mais específica para o poder regulamentar, conclui que "os dispositivos constitucionais caracterizadores do *princípio da legalidade no Brasil* impõem ao regulamento o caráter que se lhe assinalou, qual seja, o de ato *estritamente subordinado*, isto é, meramente subalterno *e*, ademais, *dependente de lei*" [destaques no original].

No mesmo sentido, Diógenes Gasparini[40] confirma, também tratando especificamente do poder regulamentar, que

> Essencialmente, os fundamentos jurídicos são os que estão abrigados na lei ou na Constituição. De sorte que a atribuição nasceria e seria exercitada segundo as disposições da lei ou da Constituição. Na falta dessas disposições, a atribuição regulamentar não poderia ser exercitada.

Em síntese, o poder regulamentar possui as seguintes características: a) destaca-se por decorrer de autorização expressa na Constituição, nos limites nela definidos, embora também tenha decorrência remota do poder hierárquico, em razão da situação de supremacia especial em que se encontra o Chefe do Poder Executivo em relação às demais instâncias administrativas; b) possui subordinação estrita à lei específica, razão pela qual comumente se fala no decreto regulamentador de certa lei; ou seja, **o exercício do poder regulamentar nasce das próprias leis a serem minudenciadas**; c) tem por objeto tornar exequível a matéria disposta em lei da qual é subalterno. Ademais, Celso Antônio Bandeira de Mello[41] apresenta ainda um último caractere comum para os regulamentos baixados pelo Chefe do Poder Executivo para fiel execução das leis:

> Deveras, opostamente às leis, os regulamentos são elaborados em gabinetes fechados, sem publicidade alguma, libertos de qualquer fiscalização ou controle da sociedade ou mesmo dos segmentos sociais interessados na matéria. Sua produção se faz

40 Op. cit., p. 110.
41 Op. cit., p. 343.

> apenas em função da vontade, isto é, da diretriz estabelecida por uma pessoa, o Chefe do Poder Executivo, sendo composto por um ou poucos auxiliares diretos seus ou de seus imediatos. Não necessita passar, portanto, nem pelo embate de tendências políticas e ideológicas diferentes, nem mesmo pelo crivo técnico de uma pluralidade de pessoas instrumentadas por formação ou preparo profissional variado ou comprometido com orientações técnicas ou científicas discrepantes. Sobremais, irrompe da noite para o dia, e assim também pode ser alterado ou suprimido.

A normatização das Agências Reguladoras, por sua vez, apresenta características distintas. Essa função é interna ao próprio Poder Executivo, razão pela qual não há propriamente necessidade de disciplina constitucional específica, sendo suficiente o disposto no art. 174 da Constituição da República. Ela decorre de uma situação de supremacia especial que possuem as Agências Reguladoras, consubstanciada primordialmente no poder hierárquico, mas tal hierarquia não é do tipo estrutural e sim uma **hierarquia material ou funcional**. Quer-se dizer com isso que há relação de subordinação especial quanto à **matéria regulatória** de competência da Agência Reguladora. Ademais, em que pese os subordinados (os concessionários e permissionários) serem pessoas jurídicas de direito privado, inclusive não integrantes da Administração Pública, eles se encontram numa **situação jurídica especial de subordinação**, fundada num contrato de concessão ou termo de permissão. Vale dizer, portanto, que a força normativa das Agências Reguladoras, no caso, de serviços públicos delegados, **decorre própria e especialmente dos contratos de delegação**[42].

Não se está aqui a defender o total afastamento do princípio da legalidade; como salientado na seção anterior, reconhece-se inevitavelmente que a atuação das Agências Reguladoras deve ser condicionada a um respaldo legal mínimo. Embora vinculada ao princípio da legalidade, a normatização das Agências Reguladoras não possui subordinação estrita à lei específica, mas suas regras devem sempre respeitar os comandos legais, não podendo vir a contrariá-los. Assim, ao exercer o poder nor-

42 O tema será desenvolvido na próxima seção.

mativo, elas deverão sempre observar as diretrizes e regras definidas não apenas da lei de concessões, como também de outras leis, considerando-as de forma conjunta (o que em regra não ocorre com os regulamentos, voltados normalmente para uma única lei).

Já quanto ao objeto, apesar de indiretamente acarretar a exeqüibilidade de certos preceitos legais e constitucionais, o escopo principal da normatização das Agências Reguladoras, em especial as voltadas aos serviços públicos, é definir a atuação dos prestadores de serviços públicos de acordo com os interesses públicos, bem como determinar a forma de gestão do serviço público e do patrimônio público nele existente – o que reafirma a idéia de ser uma atividade voltada essencialmente à função administrativa.

Por fim, as normas expedidas pelas Agências Reguladoras, em regra apresentadas na forma de resoluções, devem necessária e previamente se submeter a audiências ou consultas públicas, de maneira a legitimar democraticamente sua normatização, procedimento sabidamente inutilizado pelos decretos regulamentares expedidos pelos Chefes do Poder Executivo. Essa é apenas uma das várias medidas utilizadas nas Agências Reguladoras para se superar o problema da escolha indireta de seus dirigentes, na busca de sua própria legitimação.

A presente teoria da normatização das Agências Reguladoras encerra, portanto, a existência de um verdadeiro **poder regulador**, que, em seu aspecto normativo, apresenta-se como outra espécie do gênero poder normativo, ao lado do poder regulamentar exercido pelo Chefe do Poder Executivo, encaixando-se muito bem com a arrematação que José dos Santos Carvalho Filho[43] fez para a teoria da deslegalização, embora seja bastante distinta daquela[44], *in verbis*:

> Trata-se de modelo atual do exercício do poder regulamentar [leia-se poder normativo do Executivo], cuja característica básica não é simplesmente a de complementar a lei através de normas de conteúdo organizacional, mas sim de criar normas técnicas não contidas na lei, proporcionando, em conseqüência, inovação

43 Op. cit., p. 46.
44 Como concluído na seção anterior.

> no ordenamento jurídico. Por esse motivo, há estudiosos que o denominam de poder regulador, para distingui-lo do poder regulamentar tradicional.

Em razão da novidade e pelo interesse que o tema porventura possa despertar, vislumbra-se a necessidade de se debruçar sobre a questão do poder regulador para melhor se analisar seus fundamento e repercussão no âmbito do Direito Administrativo.

A Normatização Decorre das Cláusulas Exorbitantes dos Contratos de Delegação

Os serviços públicos[45] são atividades administrativas de titularidade dos entes políticos, com base numa divisão de competências constitucionalmente estabelecida. Cabe a cada um dos titulares, representados pelos respectivos Chefes do Poder Executivo, exercer, dentro dos limites legais (ou, como afirmou Hely Lopes Meirelles, de acordo com as ordens do proprietário), a gestão desses serviços em consonância com o interesse público, com a independência natural do Poder Executivo, sem prejuízo dos controles pelos demais poderes.

A delegação da prestação dos serviços públicos, tendência observada na década de 1990, notadamente após a edição da Lei Federal nº 8.987/95, a Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos, apresentou-se como mais uma opção de gestão dos serviços públicos, mediante a entrega da gestão da prestação a uma terceira pessoa, nos termos de um instrumento pactuado.

O contrato de concessão e o termo de permissão são instrumentos aptos a gerar direitos e obrigações entre as partes, assim como a lei. Na relação jurídica contratual, deve-se observar um espaço maior de discricionariedade do titular dos serviços para informar ao prestador que tipo de empresa deve ser sua representante, sua *longa manus*. Age com mais força o princípio da autonomia da vontade, embora esta tenha seus contornos definidos pela lei, com preservação do princípio da legalidade,

45 Adota-se, tão-somente para os fins do presente capítulo, uma noção estrita de serviços públicos, que se restringe à ocorrência de prestação fruível direta e imediatamente pelos administrados.

sempre aplicável para a Administração Pública.

Esse terceiro contratado, passando a ser o prestador de serviços, assume uma posição ímpar na Administração Pública. Conquanto não seja integrante da Administração Pública Direta ou Indireta, ele assume uma **situação especial de subordinação**, representando aquela, e se sujeitando, em certa medida, ao regime jurídico de direito público. O titular dos serviços exerce sobre ele uma **supremacia especial** devido à proteção do interesse público subjacente ao serviço prestado. Acerca da supremacia especial, vem à balha a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello[46], analisando o poder de polícia da Administração Pública:

> a) é inequivocamente reconhecível a existência de *relações específicas intercorrendo entre o Estado e um círculo de pessoas que nelas se inserem*, de maneira a compor situação jurídica muito *diversa da que atina à generalidade das pessoas*, e que demandam poderes específicos, exercitáveis, dentro de certos limites, pela própria Administração. [...]
> [...]
> b) É igualmente reconhecível que nas situações referidas, ou em muitas delas, seria *impossível, impróprio* e *inadequado* que todas as convenientes disposições a serem expedidas devessem ou mesmo pudessem estar previamente assentadas em lei e unicamente em lei, com exclusão de qualquer outra fonte normativa. Exigência dessa ordem simplesmente estaria a pretender do Legislativo uma tarefa inviável, qual seja, a de produzir uma miríade de regras, ademais extremamente particularizadas, dependentes de situações peculiares, e muitas vezes cambiantes, cuja falta, insuficiência ou inadaptação literalmente paralisariam as atividades públicas ou instaurariam o caos. [destaques no original]

A celebração de um contrato de concessão ou termo de permissão cria para a Administração Pública prerrogativas especiais imponíveis sobre essa pessoa, se comparado com outros administrados. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro[47], a descentralização de serviços públicos que se outorga a empresa particular

46 Op. cit., p. 775-777.
47 **Direito administrativo**, p. 269.

> [...] é feita por contrato, em que o poder público transfere apenas a execução do serviço e conserva a sua titularidade; em decorrência disso, mantém plena disponibilidade sobre o mesmo, alterando as cláusulas regulamentares, retomando a execução do serviço por meio de encampação, fiscalizando e punindo administrativamente o concessionário em caso de inadimplemento.

Entre as prerrogativas especiais, destacam-se as chamadas **cláusulas exorbitantes ou de privilégio**. Trata-se da prerrogativa que a Administração Pública possui de alterar unilateralmente as disposições contratuais, desde que elas não se refiram à fórmula econômica da contratação. Essas cláusulas estão previstas na Lei Federal nº 8.666/93, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, cujo art. 58 dispõe que:

> Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:
> I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;
> II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;
> III - fiscalizar-lhes a execução;
> IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;
> V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

Nunca é demais lembrar que a Lei Federal nº 8.666/93 é norma genérica de aplicação para todos os contratos da Administração Pública, quando as específicas forem omissas. Nesse diapasão, a Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos, Lei Federal nº 8.987/95, dispõe, no art. 23, inciso V, acerca dessa prerrogativa, nos seguintes termos:

> Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:
> [...]

> V - aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações;

O clássico Hely Lopes Meirelles[48], fazendo referência a elas como **cláusulas implícitas**, esclarece que elas são "reconhecidas à Administração como privilégios irrenunciáveis em suas contratações", e alude às cláusulas que permitem, entre outras, a rescisão e a alteração unilaterais por interesse público e conveniência da Administração, respectivamente. José dos Santos Carvalho Filho[49] entende tratar-se de verdadeiros princípios de direito público, implícitos.

Impende destacar que, para as contratações de obras e serviços, objeto específico da Lei Federal nº 8.666/93, há limites bem definidos de alteração contratual, nos aspectos quantitativos e qualitativos. Todavia, quando se trata de instrumentos de delegação de serviços públicos, essas cláusulas exorbitantes são potencializadas, uma vez que os serviços públicos, em regra, cuidam de atividade-fim da Administração Pública, bem como demandam pesados investimentos, e, em conseqüência, possuem prazo maior para recuperação do que foi investido. Outrossim, a prestação de serviços envolve o uso de tecnologias que podem naturalmente ficar defasadas ou desatualizadas. Logo, não é possível estabelecer para as delegações de serviços públicos limites precisos de alterações. Não se olvida, contudo, a aplicação do princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos para salvaguardar os interesses dos contratados.

Nessa perspectiva de absenteísmo estatal, o setor privado via-se (e nalguns casos ainda se vê) em situação de grande insegurança jurídica quanto à utilização pelo titular dos serviços dessas cláusulas de privilégio. Em razão disso, e com a finalidade de buscar maiores investimentos para os serviços públicos, em especial para fins de universalização do acesso à população, a saída encontrada pelo titular dos serviços foi se afastar de tal mister, mediante a criação de uma nova entidade, a mais imparcial pos-

48 Op. cit., p. 211.
49 Op. cit., p. 164.

sível, livre ao máximo de influências políticas (características marcantes nos Poderes Executivo e Legislativo), revestida de garantias especiais para assegurar tal imparcialidade, que exercesse, principalmente por força das cláusulas de privilégio, a função do titular dos serviços, com vistas ao **interesse público primário**[50], referentes à definição das condições gerais da prestação desses serviços, à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, à fiscalização, à definição de situações passíveis de punição e à aplicação de penalidades.

As Agências Reguladoras de serviços públicos são precisamente essas entidades. Elas nascem em razão dos contratos de concessão e termos de permissão, e foram criadas dentro desse contexto de delegação de serviços públicos. Em teoria, são entidades que devem encontrar-se em posição eqüidistante dos atores envolvidos no serviço (titular, prestador e usuário), e possuem os mecanismos que façam valer essa posição (mandatos fixos, cláusula de blindagem, autonomia administrativa e financeira, independência funcional, inexistência de recurso hierárquico impróprio, etc.), bem como é especialmente preparada para realizar a atividade em questão, com a formação de quadro de profissionais especializados no setor.

Deve-se evitar, a todo custo, a atuação norteada pelo interesse público secundário, almejando finalidades individuais da Administração Pública, seja para manter a boa imagem da instituição perante a sociedade, seja para não se responsabilizar financeiramente pelos custos dos serviços em prejuízo de seu prestador. Trata-se da aplicação do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, matriz para a atuação do Estado. Em prol desse princípio, o Poder Executivo vai abdicar de suas prerrogativas contratuais, consubstanciadas nas cláusulas exorbitantes, e dá-las às Agências Reguladoras. Esse também é o motivo pelo qual o Poder Legislativo esbarra em limites à função legiferante quando cuida de intervenção do Estado no domínio econômico[51].

---

50 O interesse público primário, o conjunto dos interesses da coletividade ou a dimensão pública dos interesses individuais da sociedade, contrapõe-se ao interesse público secundário, sendo este expressão dos interesses particulares (ou individuais) da própria Administração Pública como pessoa jurídica. Ao Estado somente é lícito buscar o interesse público secundário quando este se identificar com o primário. Sobre interesse público, cf., entre outros, MELLO, op. cit., p. 48-58; GASPARINI, op. cit., p. 13-15.

51 Como constatado na segunda seção.

O poder regulador, suficientemente fundado no art. 174 da Constituição da República, decorreria das prerrogativas inerentes às cláusulas exorbitantes dos contratos celebrados pela Administração Pública. Não se limitando à normatização, sendo apenas uma das facetas do poder regulador, em razão dele também se garante às Agências Reguladoras as funções de preservar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, mediante procedimentos de reajuste e revisão tarifários, de fiscalizar as atividades e de aplicar penalidades sobre os prestadores de serviços públicos.

Portanto, a normatização das Agências Reguladoras de serviços públicos tem como principal fundamento jurídico as prerrogativas das cláusulas exorbitantes dos instrumentos de delegação, que lhe asseguram situação de privilégio, podendo alterar as condições contratuais. Em verdade, é mais apropriado entender-se que, conquanto a normatização tenha sua eficácia plena a partir da celebração dos instrumentos de delegação, essa atribuição das Agências Reguladoras nasce da **previsibilidade abstrata do exercício** das cláusulas exorbitantes, dentro da conjuntura socioeconômica adotada pelo Estado na delegação dos serviços públicos.

Não é demais repisar, não se está aqui olvidando o devido respeito ao princípio da legalidade, em razão da necessária elaboração de leis, especialmente as leis acerca da criação da Agência Reguladora, da delegação dos serviços públicos e da política pública aplicável ao serviço público individualizado. Numa analogia a um jogo de tabuleiro como o xadrez, caberia à lei instituir o tabuleiro, ou seja, a dimensão ou realidade em que o jogo estaria inserido, e seus limites, definir cada uma das peças do jogo, o formato e a função principal de cada uma delas, bem como determinar o objetivo do jogo; à normatização competiria primordialmente definir as regras de movimentação das peças e a relação entre elas.

Mas a partir da tese ora esposada, poder-se-ia formular uma crítica no sentido de que, sendo o poder regulador das agências decorrente dos instrumentos pactuados, não haveria motivos para se produzir um ato administrativo genérico e abstrato para regular referidos instrumentos, pois a relação contratual sempre é de cunho pessoal, criando obrigações específicas entre partes conhecidas. Contudo, é preciso observar que, dentro dessa idéia de atuação imparcial e eqüidistante das Agências Reguladoras,

bem como de segurança jurídica para os delegatários de serviços públicos, a atuação da Administração Pública deve primar pelos princípios da impessoalidade e isonomia. No âmbito da delegação dos serviços públicos, a elaboração de atos genéricos e abstratos melhor se coaduna com esses princípios, devendo ser preferida à expedição de atos concretos, de forma a afastar tratamentos preferenciais. A expedição de atos normativos deve ainda ser a regra quando a atividade atingir um universo considerável de prestadores do mesmo serviço, estejam eles na mesma base territorial ou não – isso é mais facilmente observado nos âmbitos federal e estadual.

Outra questão passível de ser suscitada é quanto à regulação exercida sobre prestadores de serviços que integram a própria Administração Pública Indireta do titular dos serviços públicos, seja na forma autárquica ou como pessoas jurídicas de direito privado. Nesses casos, a atuação dos prestadores de serviços tem normalmente por fundamento a própria lei de criação (para entidades autárquicas) ou de autorização da criação (para pessoas jurídicas de direito privado) ou ainda o decreto regulamentador do Chefe do Poder Executivo, e não de um instrumento pactuado. Para essa situação, pode haver uma tendência de regulação por Agências especialmente quando a empresa prestadora de serviços possuir a natureza jurídica de sociedade de economia mista. Na busca de grandes investimentos para a universalização dos serviços, o Estado cria a Agência Reguladora, com a mesma natureza, os mesmos poderes e fins que uma Agência Reguladora de serviços públicos delegados.

Mesmo nesse caso, a relação de supremacia especial entre titular e prestador de serviços ainda é preservada, pois se trata de entidade interna à própria estrutura administrativa, e tal relação não estaria adstrita à expedição de regulamentos, mas ao caráter gerencial inerente ao Poder Executivo sobre sua empresa. O poder regulador das agências não decorreria das cláusulas exorbitantes existentes no instrumento pactuado, pois inexistente ou imprevisível, mas duma determinação política adotada pelo Chefe do Poder Executivo, consubstanciada em lei (por exemplo, na lei de criação da Agência Reguladora ou em lei específica sobre a gestão do serviço), ou até mesmo em ato próprio. Tratar-se-ia de uma delegação de

atribuição típica do Poder Executivo, a saber, de dizer como o serviço público deve ser prestado. A relação de hierarquia material estaria preservada, pela especialidade temática inerente à regulação; entretanto, em razão de o prestador de serviços integrar a mesma estrutura administrativa do titular, acarretando um envolvimento mais próximo dos interesses políticos do Chefe do Poder Executivo, entre outros agentes, há um risco maior de desrespeito à atuação e às determinações da Agência Reguladora.

Analisado o poder regulador, sob o aspecto normativo, de forma ampla e genérica para os serviços públicos, é necessário aprofundar o estudo ora realizado, para se examinar como os limites entre legislação e normatização regulatória se apresentam para os serviços públicos de saneamento básico.

A Normatização na Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico

Para os serviços públicos de saneamento básico, destaca-se a existência de recente lei disciplinadora dos próprios serviços em si. No início do ano de 2007 publicou-se a Lei Federal nº 11.445, trazendo as diretrizes gerais para o setor de saneamento básico, com base na competência dada pelo art. 21, inciso XX, da Constituição da República. A referida lei, em que pese algumas falhas jurídicas e técnicas, trouxe grandes benefícios para a regulação, fortalecendo a necessidade de participação das Agências Reguladoras no setor de saneamento básico. Uma das principais regras de destaque da regulação é a disposta no art. 9º, *caput* e inciso II, *in verbis*:

> Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:
> [...]
> II - prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação;

Nasce para o titular dos serviços a obrigação de definir o ente responsável pela regulação e fiscalização de cada um dos serviços públicos de

saneamento básico[52], estando tal determinação inserta na própria política pública de saneamento básico. Ademais, veja-se, pelo teor do próprio dispositivo, que a atuação da Agência Reguladora ocorrerá mesmo quando a prestação dos serviços for realizada diretamente pelo titular dos serviços, ou por outros entes da Administração Indireta.

Outrossim, conforme o art. 11, inciso III, a lei determina como condição de validade dos contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico "a designação da entidade de regulação e fiscalização". Por contratos, o dispositivo não distingue os contratos de concessão dos contratos de programa[53], razão pela qual em ambas situações há necessidade de se designar a Agência Reguladora. Portanto, as Agências Reguladoras ganham especial função nos serviços de saneamento básico, sendo essenciais e obrigatórias para todos os serviços de saneamento básico, independentemente de quem os presta.

Aliás, a definição da entidade de regulação e fiscalização é exigível tanto para os novos contratos quanto para os contratos já existentes à época da vigência da Lei Federal nº 11.445/07, primeiro porque os arts. 9º e 11 e a própria lei em nenhum momento apresentaram qualquer ressalva nesse sentido, e segundo pela impossibilidade de se invocar a intangibilidade do ato jurídico perfeito, consagrado na Constituição da República de 1988, art. 5º, inciso XXXVI, para as cláusulas de serviço nos contratos, ao contrário do que ocorre com as cláusulas econômicas.

Contudo, a Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico foi bastante infeliz nalguns momentos. Especificamente no aspecto regulatório, constata-se em primeiro lugar a desnecessária separação entre regulação e fiscalização. Com base na teoria esposada neste capítulo, não pairam dúvidas de que a fiscalização, fazendo parte do rol de cláusulas exorbitantes, já está incluída dentro do espectro de atribuições do poder

52 Conforme o art. 3º, inciso I, da Lei Federal nº 11.445/07, são serviços de saneamento básico os de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

53 Os contratos de programa são os celebrados em razão da criação de um consórcio público, ou da celebração de um convênio de cooperação entre entes federativos, para fins de gestão associada dos serviços públicos, nos termos do art. 241 da Constituição da República de 1988 e art. 13 da Lei Federal nº 11.107/05.

regulador, ao lado da capacidade de definir condições gerais de prestação, padrões de qualidade e de aplicar penalidades. Seria inócua a menção à fiscalização, caso não fosse possível uma interpretação no sentido de que o legislador quis, na verdade, reforçar que a mesma entidade que regula é quem fiscaliza, repelindo eventuais tentativas do Chefe do Poder Executivo de separar as duas funções.

A outra falha da Lei Federal nº 11.445/07, mais complicada, é a confusão que o legislador faz quando utiliza a expressão regulação. Veja-se, nessa ótica, o art. 11, *caput* e inciso III, *ipsis litteris*:

> Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:
> [...]
> III - a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;

Quando o inciso III fala em "normas de regulação", a primeira impressão que vem à mente é de se estar falando das normas editadas pela Agência Reguladora (a entidade de regulação e de fiscalização). Contudo, o § 2º do mesmo art. 11 deixa transparecer outro sentido àquela expressão, *in verbis*:

> § 2º Nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas previstas no inciso III do *caput* deste artigo deverão prever:
> I - a autorização para a contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida;
> II - a inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados;
> III - as prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas;
> IV - as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo:
> a) o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas;
> b) a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas;

> c) a política de subsídios;
> V - mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços;
> VI - as hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços.

Uma leitura detida desses itens, dada a explícita relevância dos assuntos, envolvendo autorização para contratar, mecanismos de controle social (da própria atividade de regulação), e também intervenção e retomada dos serviços, permite inferir que se trata de matérias próprias do titular dos serviços, a serem definidas em lei pelo Poder Legislativo, com possibilidade de regulamentação pelo Chefe do Poder Executivo. Esta deve ser a interpretação, também porque esse artigo se encontra no capítulo destinado a tratar do exercício da titularidade (Capítulo II, arts. 8º a 13). Observe-se que a lei federal nesse dispositivo traça taxativamente os aspectos a serem abordados pela lei do titular dos serviços, podendo-se até mesmo concluir que esse dispositivo consubstancia a quase totalidade do conteúdo da política pública de saneamento básico referenciada no *caput* do art. 9º da Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico.

O mesmo art. 9º da Lei Federal nº 11.445/07 ainda traz outros assuntos que deverão ser objeto de lei do titular dos serviços, nomeadamente quanto às matérias dispostas nos incisos II a VII, *in verbis*:

> Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:
> [...]
> II - prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação;
> III - adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água;
> IV - fixar os direitos e os deveres dos usuários;
> V - estabelecer mecanismos de controle social, nos termos do inciso IV do *caput* do art. 3º desta Lei;
> VI - estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento;
> VII - intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por

> indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais.

Ao mesmo tempo, a mesma lei destina um capítulo inteiro para tratar da regulação em sentido estrito, ou seja, a cuidar das Agências Reguladoras (Capítulo V, arts. 21 a 28). Tem-se, portanto, na Lei Federal nº 11.445/07, uma referência à regulação que abrange tanto o poder legiferante do titular dos serviços quanto o poder regulador. Essa confusão feita pelo legislador federal ocorre porque ele se utiliza de conceito mais abrangente de regulação, como se pode certificar a partir da leitura do Decreto Federal nº 6.017/07, regulamentador da Lei Federal nº 11.107/05, a Lei de Consórcios Públicos, no art. 2º, *caput* e inciso XI, nas seguintes palavras:

> Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:
> [...]
> XI - regulação: todo e qualquer ato, normativo ou não, que discipline ou organize um determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto sócio-ambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos.

Trata-se realmente de erro de técnica legislativa, pois deveria utilizar expressões distintas para tratar de coisas distintas. Nada obstante, conquanto a Lei Federal nº 11.445/07 tenha feito essa confusão, é possível se distinguir bem as respectivas normas a serem elaboradas. Vale dizer, para as Agências Reguladoras, os conteúdos estão dispostos no art. 23, *ipsis litteris*:

> Art. 23. A entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, **pelo menos**, os seguintes aspectos:
> I - padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;
> II - requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;
> III - as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;
> IV - regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;
> V - medição, faturamento e cobrança de serviços;

> VI - monitoramento dos custos;
> VII - avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;
> VIII - plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;
> IX - subsídios tarifários e não tarifários;
> X - padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;
> XI - medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento;
> XII - (VETADO). [destaques nossos]

O dispositivo foi feliz ao utilizar a expressão "pelo menos", justamente para informar que o poder regulador, baseado em princípios de direito público, permite a produção de normas sobre os mais variados assuntos, desde que elas se enquadrem "às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços". Observa-se, assim, que os assuntos das normas arroladas dizem respeito especificamente ao *modus operandi*, **ao aspecto operacional específico** da prestação dos serviços, tendo como destinatário o próprio prestador (com reflexos sobre os usuários). Esse parece ser um nível adequado – porque razoável – de atuação das Agências Reguladoras, sendo digna de encômios a Lei Federal nº 11.445/07 por não ferir o princípio da tripartição dos poderes e por bem identificar a legislação e a administração exercitáveis nos serviços de saneamento básico.

Um cotejo entre as regras dos Capítulos II (Do Exercício da Titularidade) e V (Da Regulação) permite inferir tudo o que foi contemplado neste trabalho. À legislação do titular dos serviços, na qualidade de mandante (de proprietário da coisa pública), cabe criar os meios e os instrumentos e definir os limites de atuação do Poder Executivo – a saber, autorizar a delegação das atividades de organização, regulação e prestação dos serviços (art. 8º da lei), fixar direitos e deveres dos usuários (art. 9º, inciso IV), definir as metas a serem atingidas, indicar as hipóteses nas quais esses serviços poderão sofrer intervenção ou retomada e instituir os instrumentos de controle dos serviços públicos (art. 11, § 2º). Ademais, já dentro de um regime administrativo hierárquico, ou em uma relação de supremacia especial sobre um administrado, o Chefe do Poder

Executivo poderia, em tese, definir o modo de atuação do prestador de serviços, estabelecer de que maneira o prestador conseguirá atender aos ditames legais, mas, por uma diretriz do Estado brasileiro, essa atividade passou a ser da Agência Reguladora.

No concernente às regras voltadas à prestação dos serviços, não pode o titular dos serviços detalhar na sua lei de política pública de saneamento básico para além do que foi disposto na Lei Federal nº 11.445/07, ante o caráter enumerativo dos assuntos autorizados por esta lei. Também não lhe é autorizado interferir nos temas de atribuição da Agência Reguladora, apresentadas em rol exemplificativo, sob pena de violação ao princípio da tripartição dos poderes republicanos – o Poder Legislativo faria as vezes do Poder Executivo.

O ponto nodal de conflito entre atribuições provavelmente se encontra entre o art. 11, § 2º, inciso IV e o art. 23, incisos IV e IX, que tratam do aspecto econômico da prestação de serviços, em razão da imprecisão terminológica dos textos. Nada obstante, é possível distinguir "o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas" do "regime, estrutura e níveis tarifários" a partir da leitura dos arts. 29 e 30 da Lei Federal nº 11.445/07. Assim, cabe à lei do titular dos serviços definir como será o regime de custeio, entre as opções dadas pelo art. 29 (preço público ou tributo, e, ainda, qual espécie), observando-se as diretrizes definidas no § 1º e a autorização no § 2º, bem como indicar que parcelas estão incluídas no sistema adotado (a composição do valor). Já à Agência Reguladora cabe definir a estrutura tarifária e as espécies de tarifas, conforme os critérios do art. 30, *ipsis litteris*:

> Art. 30. Observado o disposto no art. 29 desta Lei, a estrutura de remuneração e cobrança dos serviços públicos de saneamento básico poderá levar em consideração os seguintes fatores:
> I - categorias de usuários, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;
> II - padrões de uso ou de qualidade requeridos;
> III - quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;

> IV - custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;
> V - ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos; e
> VI - capacidade de pagamento dos consumidores.

Veja-se que, quando o sistema de cobrança for tributário, não há espaço para definição de estrutura e níveis pela Agência Reguladora, uma vez que se rege o **princípio da estrita legalidade tributária, devendo todos os elementos do tributo constarem em lei**. Assim, devem ser analisados com esse cuidado os arts. 35 e 36 da Lei Federal nº 11.445/07.

Quanto ao reajuste e à revisão dos valores, ao titular coube dispor em lei a **sistemática**, incluindo a matéria tributária. Assim, à legislação do titular incumbe determinar quanto às matérias dos arts. 37 e 38, *caput* e incisos, ou seja, acerca do intervalo mínimo ou fixo para a realização de reajuste tarifário e da revisão periódica, e das hipóteses de realização de revisão extraordinária. À Agência Reguladora, restrita aos reajustes e revisões **tarifárias**, cabe determinar o **procedimento** e os **prazos**; nesse aspecto, deve a Agência Reguladora definir as pautas de revisão tarifária (art. 38, § 1º), os prazos para o prestador de serviços apresentar os documentos, o formato de tais documentos, os prazos para resposta da agência e a exigência ou não de consulta ou audiência pública para posterior aprovação e fixação da nova tarifa pela Agência Reguladora – embora o Poder Executivo Federal tenha tentado afastar essa atribuição das Agências Reguladoras pelo veto ao art. 32 –, como ocorrerá a publicação do valor da tarifa fixada (art. 39) e qual o prazo mínimo de vacância para aplicação da nova tarifa.

Finalmente, no aspecto dos subsídios, o titular deve definir "a política de subsídios" enquanto a Agência Reguladora deve disciplinar sobre "subsídios tarifários e não tarifários". A questão não é das mais fáceis. Primeiramente, dentro da política de subsídios, cabe ao titular definir quais serão as formas de subsídios a serem utilizados, conforme classificação trazida pelo art. 31 da Lei Federal nº 11.445/07, nos seguintes termos:

> Art. 31. Os subsídios necessários ao atendimento de usuários e localidades de baixa renda serão, dependendo das características dos beneficiários e da origem dos recursos:

> I - diretos, quando destinados a usuários determinados, ou indiretos, quando destinados ao prestador dos serviços;
> II - tarifários, quando integrarem a estrutura tarifária, ou fiscais, quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções;
> III - internos a cada titular ou entre localidades, nas hipóteses de gestão associada e de prestação regional.

Em relação a essas classificações, cabe tecer alguma crítica quanto à possibilidade de se estabelecer correlações entre elas. Vale dizer, os subsídios tarifários, por em regra diferençarem certos usuários, normalmente os residenciais de baixa renda, em detrimento dos demais onerados, sempre serão diretos, na terminologia da lei; e, por conseguinte, os subsídios indiretos, naturalmente externos à atividade do prestador de serviços, somente poderão ser oriundos de fontes orçamentárias, portanto, sempre fiscais. Ressalte-se que, em ambos os casos, o inverso não é válido.

Nada obstante, adotada a política de subsídios pelo titular dos serviços, a competência das Agências Reguladoras pode ser resumida na seguinte conclusão de Mário Augusto Parente Monteiro[54]: "Dessa forma, compete a Agência Reguladora, portanto, assegurar a consistência da política de subsídios aos objetivos de longo prazo do setor de saneamento". Deve a Agência Reguladora, pelo controle da forma de aplicação dos subsídios, cuidar do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos assim como da modicidade tarifária.

Outro tema conflitante de grande relevância é o referente à definição de infrações e aplicação de penalidades. Acompanhando o raciocínio desenvolvido neste capítulo, caberia ao titular dos serviços, seja mediante instrumento legal (dentro da própria lei de política pública de saneamento básico), mas especialmente com previsão nos termos do contrato de delegação, trazer as espécies de penalidades aplicáveis – advertência, multa, etc. –, e, de forma genérica, apontar os regramentos mínimos de interação entre as infrações e as penalidades, como, por exemplo, a

54 Política de subsídios no setor de saneamento básico: rompendo o paradigma dos subsídios cruzados. In GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; XIMENES, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira (Eds.). **Regulação**: normatização da prestação de serviços de água e esgoto. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2008, p. 328-329.

aplicação de multa por reiteração de infração punível com advertência, a previsão de níveis de multa em razão da gravidade e de agravantes ou atenuantes. À Agência Reguladora competiria normatizar as situações qualificáveis como infrações, indicando as respectivas penalidades a que estariam sujeitas, bem como definir o procedimento de fiscalização e de aplicação das penalidades quando verificada a infração às leis, ao contrato e à normatização.

Considerações Finais

Em apertada síntese, buscou-se fundamentar a tese de que o poder regulador é um meio constitucional e legal que possibilita a normatização pelas Agências Reguladoras, fundado não por delegação legislativa, mas pela relação de supremacia em que se encontra a Administração Pública sobre o universo de delegatários de serviços públicos. A normatização das Agências Reguladoras não se confunde com a regulamentação realizada pelo Chefe do Poder Executivo, pois esta tem determinação constitucional e é subalterna à lei, enquanto aquela decorre de princípio de direito público inerente aos próprios instrumentos pactuados de delegação dos serviços públicos, necessitando-se de lei apenas para definir a entidade responsável pela elaboração (no caso, a Agência Reguladora). Os caracteres de generalidade e abstração de sua normatização têm lastro nos princípios da impessoalidade administrativa e da isonomia entre prestadores de serviços.

Outrossim, a Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico, em que pese algumas impropriedades, merece especial destaque pela garantia da primazia da atuação das Agências Reguladoras em todos os serviços públicos de saneamento básico, prestados pelo próprio titular dos serviços ou por este delegados, mediante contrato de programa ou de concessão, bem como pelo adequado tratamento das atribuições normativas do titular dos serviços e da Agência Reguladora.

Não se pretendeu esgotar o tema acerca do poder regulador ou do poder normativo da regulação, nem dar a palavra final sobre a questão, mas reaquecer a discussão com novas idéias e fundamentos a favor da normatização das Agências Reguladoras.

Referências

BRASIL. Constituição da república federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 21 jul. 2009.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Lei de licitações e contratos administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm>. Acesso em: 31 jul. 2009.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Lei de concessões e permissões de serviços públicos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm>. Acesso em: 31 jul. 2009.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Lei de consórcios públicos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 07 de abril de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: 14 ago. 2009.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. **Lei de diretrizes nacionais do saneamento básico**. Brasília, DF, 08 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 22 jul. 2009.

BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm>. Acesso em: 31 jul. 2009.

CAPPELLETTI, M. **Juízes legisladores?** Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: SAFE, 1999.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DI PIETRO, M. S. Z. (Org.). **Direito regulatório**: temas polêmicos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

FURTADO, L. R. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GALVÃO JUNIOR, A. C.; XIMENES, M. M. A. F. (Eds.). **Regulação**: normatização da prestação de serviços de água e esgoto. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2008.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

GOMES, J. B. B. **Agências reguladoras**: a metamorfose do Estado. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/5055/4624>. Acesso em: 29 jul. 2009.

JUSTEN FILHO, M. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

4 A REGULAÇÃO E A NORMATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO INTERDEPENDENTES

Alessandra Ourique de Carvalho
Advogada formada pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, com especialização em Direito Processual Civil pela PUC/SP. Sócia de Rubens Naves, Santos Jr, Hesketh – Escritórios Associados de Advocacia.

Introdução

Os serviços de saneamento básico interdependentes são aqueles em que há a execução de atividades integradas e dependentes entre si por mais de um prestador, nas distintas fases de seu ciclo completo, dependendo os prestadores um do outro para a consecução de seus objetivos finais.

Especialmente nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a existência de prestadores diversos tem sido muito comum, sobretudo em razão da disponibilidade, ou não, de recursos hídricos na região atendida.

Pela ausência de normas específicas e diante de suas peculiaridades próprias, as relações estabelecidas entre os diversos prestadores de um único serviço sempre se demonstraram conflituosas nos últimos tempos, seja no tocante ao aspecto técnico, seja no comercial.

A Lei nº 11.445/07, que estabeleceu diretrizes nacionais para o saneamento básico, além de trazer positivado o conceito de serviços interdependentes, deu um passo importante na solução dos conflitos entre os diversos prestadores, estabelecendo, em seu art. 12, *caput*, a *obrigatoriedade de contrato* entre eles e a existência de *entidade única de regulação*.

Trata-se, sem dúvida, de um avanço, mas o desafio maior será fazer valer esta nova imposição legal, bem como implantar a regulação e a normatização atinentes a estas relações, o que será objeto central deste capítulo.

A Essencialidade e a Continuidade dos Serviços Públicos de Saneamento Básico

A preocupação atinente aos serviços interdependentes visa garantir, primordialmente, a continuidade de um serviço essencial.

Não é outra a razão pela qual as relações entre diversos prestadores de um mesmo serviço público, posto à disposição da população, merecem atenção redobrada.

Conforme definição de Celso Antônio de Mello, serviço público

> é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhes faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.[1]

Segundo outra definição, de Hely Lopes Meirelles, serviço público é "todo aquele prestado pela administração, ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado[2].

Indiscutivelmente, os serviços de saneamento básico são essenciais e indispensáveis às necessidades inadiáveis da comunidade, sendo um dos serviços públicos que mais contribuem para a melhoria da qualidade de vida da população e para a saúde pública de um modo geral, podendo ser considerado, inclusive, o mais essencial de todos os serviços públicos.

A continuidade dos serviços públicos consiste, portanto, na impossibilidade de sua interrupção e sua obrigatoriedade decorre, pois, da essencialidade e da indispensabilidade dos serviços para a preservação da vida humana.

---

1 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

2 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Editora Malheiros: 2002, p. 320.

A Atividade Regulatória dos Serviços Interdependentes

A primeira inovação trazida pela Lei nº 11.445/07 para os serviços interdependentes, como já dito, foi a obrigatoriedade de entidade única de regulação para todos os prestadores (logo, uniformidade da atividade regulatória).

Como estabelecido no § 1º do art. 12 da Lei nº 11.445/07*:*

> A entidade de regulação definirá, pelo menos:
> I - as normas técnicas relativas à qualidade, quantidade e regularidade dos serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;
> II - as normas econômicas e financeiras relativas às tarifas, aos subsídios e aos pagamentos por serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;
> III - a garantia de pagamento de serviços prestados entre os diferentes prestadores dos serviços;
> IV - os mecanismos de pagamento de diferenças relativas a inadimplemento dos usuários, perdas comerciais e físicas e outros créditos devidos, quando for o caso;
> V - o sistema contábil específico para os prestadores que atuem em mais de um Município.

As normas técnicas estabelecerão, de forma detalhada, os níveis de atendimento em relação aos usuários assim como em relação aos diversos prestadores entre si (qualidade da água, cobertura, perdas, suspensão dos serviços, etc.).

Quanto às normas econômicas e às garantias de pagamento, restou à entidade reguladora a definição de mecanismos de implantação e execução.

A inadimplência entre prestadores é uma situação muito delicada a ser administrada, justamente pela absoluta impossibilidade de interrupção do fornecimento.

Além disso, o sistema contábil para prestadores que atuem em mais de um Município será diferenciado, de modo a garantir a alocação de receitas e despesas, separadamente, propiciando o acompanhamento do prestador e a fiscalização do regulador.

Ressalte-se que a individualização da contabilidade representa garantia tanto para o prestador como para o titular, pois é a forma mais transparente de apuração e visualização de todos os investimentos realizados pelo prestador, que, ao final da concessão, terão sido ou não amortizados e, por conseguinte, serão passíveis ou não de indenização.

Portanto, o ente regulador tem a árdua tarefa de criar e detalhar mecanismos que dêem efetividade aos preceitos trazidos pela Lei nº 11.445/07, notadamente no concernente aos serviços interdependentes.

Importante ponderar, contudo, que a primeira dificuldade a ser enfrentada reside na eleição do ente regulador dos serviços. Regiões em conflito, como as regiões metropolitanas, têm maior dificuldade na implantação da atividade regulatória.

Explica-se: como é o titular quem define o ente regulador, numa região onde a titularidade não se encontra definida[3], resta prejudicada a atividade regulatória antes mesmo da eleição do ente e, por conseqüência, a normatização e a fiscalização almejada.

Além disso, quando os serviços são prestados por empresas ou entidades vinculadas a entes federativos diversos, a eleição do ente regulador também se torna difícil.

Mesmo superada a etapa de definição do ente, a segunda dificuldade, igualmente desafiadora, será a concepção de mecanismos eficazes para fazer cumprir as normas atinentes à prestação dos serviços, especialmente a dos interdependentes.

Mencione-se, ainda, um terceiro obstáculo, qual seja, em um contexto de interdependência, nem sempre há apenas uma diversidade de prestadores, mas também de entes reguladores previamente estabelecidos, cada qual responsável por sua respectiva região.

3 Esclareça-se que, ao contrário do que ocorre com outros serviços públicos, a Constituição Federal vigente não estabeleceu de forma expressa a competência para os serviços de saneamento básico. É a partir de uma interpretação dos dispositivos constitucionais que a titularidade dos serviços de saneamento básico deve ser definida. Como regra geral, a titularidade tem sido atribuída ao Município, sob o fundamento de que o saneamento básico é, predominantemente, um serviço de interesse local (conforme art. 30, V, da Constituição Federal). Contudo, com o surgimento de Regiões Metropolitanas, Microrregiões e Aglomerados Urbanos, parte da doutrina passou a sustentar que, neste caso, não pode ser considerado um interesse meramente local, já que, em razão das inúmeras peculiaridades e da patente integração geográfica e operacional de sistemas, deveriam ser considerados de interesse comum, e a titularidade atribuída ao Estado (conforme art. 25, § 3º, da Constituição Federal).

Veja-se a situação em que, por exemplo, um prestador (companhia estadual) capte e trate a água e, além de distribuí-la diretamente em alguns Municípios, apenas a forneça, após tratada, a uma determinada Prefeitura, para que esta, então, por meio de uma autarquia, sociedade de economia mista ou até mesmo um particular, a distribua à população, colete e afaste os esgotos produzidos (encaminhando-o, para tratamento e despejo final, a um terceiro ou o fazendo diretamente).

Se cada prestador já tiver um regulador constituído, é evidente que a eleição de um único ente, tal como exige a lei, poderá se tornar tarefa um pouco mais tormentosa.

É preciso considerar que o espírito da lei, ao estabelecer a uniformidade de regulação para serviços interligados, não foi o de dificultar as relações, muito pelo contrário, foi o de facilitar o entendimento entre as partes envolvidas.

Nessa linha, pelo exemplo ora exposto, se cada prestador estiver subordinado a entes reguladores distintos, não parece o melhor encaminhamento da discussão a criação de uma terceira estrutura, uma nova entidade reguladora criada apenas para atender àquela relação.

Ademais, é preciso levar em consideração a hipótese em que determinado prestador atue em outras localidades, o que não apenas reforça a importância da uniformidade de regulação, mas também sugere a eleição do mesmo ente regulador do prestador inserido no contexto da prestação regionalizada.

Portanto, o grande desafio não reside apenas na concepção e implantação de soluções às situações de interdependência, mas ao próprio reconhecimento da entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços.

Os Contratos entre os Prestadores de um mesmo Serviço

As relações entre os diversos prestadores de um mesmo serviço, além de reclamar a atuação de entidade única de regulação, passarão a ser, necessariamente, reguladas por contrato. Contratos não apenas para formalizar a relação entre o Poder Concedente e o prestador, mas também para a relação entre todos os prestadores interdependentes.

Especificamente nos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, como se sabe, opera-se o ciclo completo dos serviços por meio da execução de diversas fases (captação de água bruta, adução, tratamento, reservação e distribuição de água, coleta, afastamento, tratamento e disposição final de esgotos).

A possibilidade de fragmentação deste serviço, por meio da atuação de múltiplos prestadores de forma orquestrada, por vezes foi questionada, além de ter sido motivo de preocupação constante a falta de mecanismos adequados para regular as relações estabelecidas entre os diversos prestadores.

Conforme ponderado pelo Prof. Alaôr Caffé Alves[4]:

> Em determinadas circunstâncias, a discriminação de subsistemas de saneamento básico pode ser *delineada* de modo adequado, jurídica e tecnicamente, especialmente no que se refere a realidades urbanas menos complexas. Os subsistemas integrados na mesma pessoa jurídica de direito público não oferecem problemas maiores do que aqueles relacionados com a coordenação administrativa e técnica que eles requerem. A questão torna-se difícil de se equacionar, não só do ponto de vista técnico-administrativo e econômico-financeiro, mas também jurídico-institucional, quando os subsistemas se distribuem por pessoas jurídicas político-administrativas diferentes e de abrangências territoriais distintas. Essa problemática torna-se bastante intensa na prestação de serviços de saneamento ambiental em regiões metropolitanas.

Já há algum tempo reclamava-se a concepção de mecanismos eficientes à articulação dos diversos serviços interdependentes, pois, ainda que, sob o aspecto técnico, possam ser fragmentados, sob a ótica da prestação completa ao usuário final são totalmente dependentes e indissociáveis.

Isso quer dizer que, para se receber a prestação adequada, todos os prestadores da mesma cadeia devem cumprir, satisfatoriamente, suas obrigações. A falta cometida por qualquer um deles é suficiente para que o serviço reste totalmente prejudicado ou, no mínimo, potencialmente afetado.

4 ALVES, Alaôr Caffé. **Saneamento básico** – Concessões, permissões e convênios públicos. São Paulo: Edipro – Edições Profissionais Ltda., 1998, p. 115.

Voltando especificamente aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, cuja dependência é muito evidente, na hipótese de um único prestador deixar de honrar suas obrigações, certamente os demais serão afetados, podendo, ao final, até mesmo acarretar a impossibilidade de sua prestação.

Existem regiões nas quais uma parte dos serviços é prestada por determinado ente (prestação dos serviços de captação de água bruta, adução e tratamento, por exemplo) e outra, ou outras, prestadas por um ou mais executores distintos (por exemplo, serviços de distribuição de água, coleta, afastamento e despejo final de esgotos).

Questões de ordem técnica costumam ensejar controvérsias freqüentes (medição, perdas, etc.), mas o maior dos problemas decorre, sem dúvida, da tarifa fixada por cada um deles e da inadimplência de um ou mais prestadores interdependentes em relação a outro (ou outros).

O prestador responsável pela arrecadação da totalidade das receitas pagas pelo usuário, muitas vezes, recebe dos usuários, mas não efetua o pagamento devido a um ou mais prestadores.

Nesses casos, diferentemente do ocorrido, quando a inadimplência é do usuário, na maioria das vezes não há como proceder à suspensão do serviço, não apenas pela sua essencialidade, mas também porque a população seria injustamente afetada, na medida em que honrara o pagamento devido ao ente inadimplente.

A inadimplência reiterada de um prestador em relação ao outro, portanto, pode desencadear um processo de deterioração gradual do sistema, a suspensão de investimentos necessários e até mesmo o colapso total dos serviços, em face de escassez de recursos que o viabilizem.

Um dos mecanismos para combater este problema veio estabelecido no *caput* do art. 12 da Lei nº 11.445/07 e previu que:

> Nos serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização.

A lei inovou, portanto, e como já dito, ao estabelecer a obrigatorie-

dade de contrato entre todos os prestadores inseridos neste contexto de interdependência, além, é claro, de impor a entidade única de regulação.

No tocante à formalização da relação entre as partes envolvidas, conforme estabeleceu o § 2º do art. 12, o contrato a ser celebrado entre os prestadores de serviços a que se refere o *caput* deste artigo deverá conter cláusulas que estabeleçam pelo menos:

> I - as atividades ou insumos contratados;
> II - as condições e garantias recíprocas de fornecimento e de acesso às atividades ou insumos;
> III - o prazo de vigência, compatível com as necessidades de amortização de investimentos, e as hipóteses de sua prorrogação;
> IV - os procedimentos para a implantação, ampliação, melhoria e gestão operacional das atividades;
> V - as regras para a fixação, o reajuste e a revisão das taxas, tarifas e outros preços públicos aplicáveis ao contrato;
> VI - as condições e garantias de pagamento;
> VII - os direitos e deveres sub-rogados ou os que autorizam a sub-rogação;
> VIII - as hipóteses de extinção, inadmitida a alteração e a rescisão administrativas unilaterais;
> IX - as penalidades a que estão sujeitas as partes em caso de inadimplemento;
> X - a designação do órgão ou entidade responsável pela regulação e fiscalização das atividades ou insumos contratados.

Em síntese, as principais estipulações dos contratos entre os prestadores buscam garantir o devido acesso aos serviços, os procedimentos necessários à sua execução, as regras de fixação e revisão de tarifas, as diretrizes quanto ao pagamento, as hipóteses de rescisão e penalidades, bem como a eleição do ente regulador único.

As condições gerais da prestação, portanto, devem constar do contrato, preferencialmente, da forma mais detalhada possível, o que propiciará maior segurança às partes.

É recomendável, mas não obrigatório, que o ente regulador participe da concepção do instrumento, de modo a compatibilizá-lo com sua normatização (indicadores, penalidades, etc.), podendo, inclusive, figurar no contrato, atestando as disposições pactuadas.

Igualmente ao que ocorre com a eleição do ente regulador, em regiões de conflito, torna-se mais dificultosa a negociação das disposições contratuais, podendo nem mesmo chegar a um consenso das partes.

O ente regulador, quando eleito e reconhecido pelas partes, tem um papel importantíssimo nesse contexto, não apenas pela normatização e estabelecimento de referenciais relacionados, mas também pela mediação das negociações.

No tocante ao pagamento em si, a Lei nº 11.445/07 deu um passo à frente, antecipando um mecanismo operacional, previsto no § 3º do próprio art. 12, o qual estabelece a "obrigação do contratante de destacar, nos documentos de cobrança aos usuários, o valor da remuneração dos serviços prestados pelo contratado e de realizar a respectiva arrecadação e entrega dos valores arrecadados".

Além disso, o § 4º previu o seguinte:

> No caso de execução mediante concessão de atividades interdependentes a que se refere o *caput* deste artigo, deverão constar do correspondente edital de licitação as regras e os valores das tarifas e outros preços públicos a serem pagos aos demais prestadores, bem como a obrigação e a forma de pagamento.

Previu a lei, portanto, um inteligente mecanismo de garantia de pagamento a todos os prestadores, objetivando coibir a recorrente inadimplência que tem se mostrado maléfica para os serviços.

Ocorre que o destaque na conta aos usuários, por si só, não é suficiente à garantia do pagamento. Deve haver o adequado direcionamento das receitas aos respectivos prestadores.

Os sistemas de transferência direta dos valores, pelos bancos arrecadadores, aos seus respectivos destinatários, serão fundamentais à consecução da finalidade maior idealizada pelo legislador, qual seja, o efetivo recebimento.

Sem dúvida, este novo mecanismo operacional de arrecadação poderá, na prática, evitar arrecadação do valor pago pelo usuário pelo serviço como um todo por um único prestador, sem o devido pagamento a outro (ou outros).

Além de definir a forma de operacionalizar este recurso para as partes envolvidas, e contar com o auxílio de terceiros (bancos, ente regulador, etc.), será necessário referendar o gestor dos valores inadimplidos pelos usuários, ou seja, o responsável pela cobrança e recebimento das quantias inadimplidas, cujo total pertence a diversos prestadores, não apenas a um deles.

Nestas situações, o mesmo prestador que arrecada e tem relação direta estabelecida com o usuário é quem costuma assumir a função. Contudo, importante se definir, seja pelo contrato, seja pelas normas editadas pelo regulador, quais os procedimentos devem ser observados para cobrança e repasse desses valores inadimplidos.

O novo mecanismo de arrecadação depende, ainda, do cumprimento dos usuários e de uma política para regular a conduta de determinado prestador que venha a recusar implementá-lo.

A dificuldade não reside apenas no cumprimento do preceito legal, na proporção em que diversas medidas poderiam ser adotadas para fazer valer a eficácia da norma, mas aos problemas que, na prática, possam complicar sua execução.

Por fim, diga-se que os contratos firmados anteriormente à Lei nº 11.445/07 continuam válidos até o advento do termo final.

Percebe-se claramente nesta situação a importância da uniformidade de regulação assim como a formalização de contrato entre todos os prestadores, justamente para a definição de uma política tarifária e de um plano de expansão e investimentos uniforme, discutido e acordado entre os envolvidos, porque, em última análise, o valor pago pelo usuário, mesmo tendo em mente o princípio da modicidade tarifária, deve ser suficiente ao custeio de cada uma das atividades envolvidas.

Conclusão

A Lei nº 11.445/07 inovou ao tratar dos serviços interdependentes, demonstrando um cuidado mais do que oportuno para estas relações historicamente conflituosas.

A Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico fez sua parte ao estabelecer a obrigatoriedade de contrato entre os prestadores inseridos

numa situação de interdependência, bem como ao condicionar todas as partes à entidade única de regulação.

Resta o desafio de fazer valer a determinação legal, criando mecanismos para promover a efetiva articulação das diversas atividades interligadas e, igualmente, a articulação de responsabilidades dos diferentes agentes envolvidos.

Conforme abordado neste capítulo, a eleição e a atuação de entidade única de regulação poderão ensejar controvérsias, assim como as disposições contratuais para formalizar as relações entre os prestadores envolvidos.

Os mecanismos operacionais criados com a finalidade de garantir o pagamento a todos os prestadores merece detalhamento, de modo a garantir sua efetiva implantação.

É preciso haver, acima de tudo, um grande esforço dos envolvidos para alcançar a segurança jurídica adequada.

Assim, mesmo diante de alguns entraves, um passo importante já foi dado, com o devido detalhamento dos direitos e dos deveres de todos os envolvidos, assim como com a concepção de meios visando à redução das incertezas até então vivenciadas no setor, cujas conseqüências acabam sendo suportadas, no final, pelo usuário.

5 A REGULAMENTAÇÃO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE DRENAGEM E MANEJO DAS ÁGUAS PLUVIAIS URBANAS

Ricardo Pinto Pinheiro
Engenheiro Eletricista, M. Sc. em Sistemas Elétricos de Potência, Diretor Presidente da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa) e Diretor da Associação Brasileira de Agências Reguladora (ABAR).

Introdução

Antes de entrar nas considerações sobre a regulamentação da prestação de serviços públicos de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, objeto deste capítulo, é importante mencionar a necessidade de que essa iniciativa seja feita concomitante com uma estruturação institucional para fortalecer a governança de toda a cadeia administrativa. Em outras palavras, uma adequada robustez dos responsáveis pela política e planejamento, pela regulação[1] e pela execução propriamente dita dos serviços.

Sem a definição dos responsáveis pela prestação dos serviços, estruturados e com pessoal especializado, a regulação perde o sentido. A regulação é um instrumento de gestão, porém não pode substituí-la, sob pena de perder sua natureza e finalidade.

Em drenagem isso é particularmente importante, porque a sua execução está ou estava muito difusa na Administração Pública brasileira até o advento da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Pode-se dizer que não existe experiência adequada na gestão da drenagem em bases sustentáveis e os serviços são de baixa qualidade, com raras exceções. Sempre relegado, conta com um elevado passivo de obras de macro e microdrenagem pluvial por fazer, pelo Brasil afora.

Não foram outras as motivações da lei federal ao transformar este componente do saneamento básico em um novo serviço público. Além

1 Regulação aqui compreende basicamente as atividades de regulamentação, fiscalização e ouvidoria.

disso, integrando-a aos demais serviços de saneamento básico, busca modernizar e dinamizar todas as atividades relacionadas com a água: o abastecimento de água potável e o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos e a drenagem e o manejo das águas pluviais urbanas.

Como existem poucas experiências no Brasil, de estruturação do setor de drenagem, a iniciativa da ABAR é louvável e chega num momento em que os Municípios estão voltados para o tema. A concentração urbana, cada vez mais crescente, não deixa dúvidas em relação à necessidade desse caminho o quanto antes possível.

Ademais, releva considerar que foi no Plano Diretor de Drenagem Urbana do Distrito Federal (PDDU-DF)[2], coordenado tecnicamente pela Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do DF (Adasa) e pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap), concluído no início de 2009, que se buscou a inspiração para os elementos mais importantes a serem considerados na regulamentação da prestação dos serviços públicos de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, aqui mencionados.

> A regulação é um excelente instrumento de gestão, porém não pode substituí-la, sob pena de perder sua natureza e finalidade. Quanto à gestão da drenagem, pode-se afirmar que no Brasil não existe experiência adequada. É neste contexto de oportunidade que se entende a iniciativa da ABAR de colocar em discussão a regulamentação dos serviços públicos de drenagem.

A Legislação

A Legislação Federal. As diretrizes nacionais para o saneamento básico são recentes e foram estabelecidas pela Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

2 O PDDU-DF foi desenvolvido no âmbito do Programa Saneamento Básico, acordo de empréstimo nº 1.288/BR, financiado pelo Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID).

O Capítulo I desta lei trata dos princípios fundamentais, com destaque para o art. 3º na definição do saneamento básico como o conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Como drenagem e manejo das águas pluviais urbanas entendem-se: o conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações de operação de drenagem urbana das águas pluviais de transporte, infiltração induzida, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas.

Ainda nesse capítulo, o art. 4º define que os recursos hídricos não fazem parte do saneamento, mas estão sujeitos às outorgas de direito de uso, nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, de seus regulamentos e das legislações estaduais e municipais.

Os Capítulos II e III tratam do exercício da titularidade e da prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico, enquanto o Capítulo IV trata do planejamento, com destaque para o art. 19 em que a prestação dos serviços observará um plano, no qual abrangerá no mínimo:

> I – diagnóstico e situação de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores de saúde epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;
> II – objetivos e metas de curto, médio e longo prazo para a universalização, admitidas soluções graduais e programas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;
> III – programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com os planos governamentais, identificando possíveis fontes de financiamento;
> IV – ações para emergências e contingências;
> V – mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência das ações programadas.

Ainda nesse mesmo artigo, destacam-se seus parágrafos, que assim estabelecem:

> § 3º Os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos;
> § 4º Os planos de saneamento básico serão revistos periodicamente, em prazo não superior a quatro anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual;
> § 5º Será assegurada ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas.

No Capítulo V, dedicado integralmente à regulação, são estabelecidos: os princípios, os objetivos, os principais aspectos das normas relativas às dimensões técnica, econômica e social da prestação dos serviços, a obrigatoriedade do fornecimento de informações por parte dos prestadores de serviços, a publicidade dos relatórios, estudos, decisões e instrumentos da regulação e da fiscalização e os direitos dos usuários.

O Capítulo VI trata dos aspectos econômicos e sociais dos serviços, em especial quanto a: sustentabilidade econômico-financeira assegurada, fatores a serem considerados na estrutura de remuneração, subsídios aos usuários de baixa renda, a cobrança pelos serviços de drenagem com base nos percentuais de impermeabilização, por lote urbano e a existência de dispositivos de amortecimento ou de retenção de água de chuva (art. 36).

Os Capítulos VII e VIII tratam da qualidade e regularidade, do licenciamento ambiental e do controle social dos serviços, enquanto o Capítulo IX das diretrizes, objetivos e alocação de recursos da Política Federal de Saneamento Básico, da definição do Plano Nacional de Saneamento Básico (PNSB) e do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa). Em especial, o art. 48, inciso X, define que a diretriz é adotar a bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento das ações.

No Anexo A consta um resumo das legislações federal, estadual e municipal relacionadas com a drenagem.

A Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, inclui um marco federal de drenagem urbana, com as suas principais diretrizes.

A Legislação do Distrito Federal. Em dezembro de 2008, com a promulgação da Lei nº 4.285, de 26 de dezembro de 2008, alteraram-se as diretrizes do Distrito Federal relativas aos serviços públicos de saneamento básico, de modo a compatibilizá-las com as diretrizes federais e com a organização dos serviços no DF. Neste sentido, destacam-se duas medidas, por suas relevâncias: a) a ampliação de competências da Adasa, de regular os serviços; b) a definição dos novos prestadores dos serviços.

Assim, a Adasa não só mudou de nome como ampliou suas atribuições para tornar-se a primeira agência brasileira a regular o bem público água e os serviços públicos de energia, bem como os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, de limpeza e manejo de resíduos sólidos e de drenagem pluvial urbana, tal como definido na lei federal.

No cenário anterior, de 2004 a 2008, a Adasa regulava o bem público água e somente os serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. No caso específico da regulação do uso do bem público água, continua com a responsabilidade pela emissão de outorgas de direito de uso de recursos hídricos, tanto para captação quanto para lançamentos.

Regular, como citado, compreende as atividades de regulamentar e fiscalizar os serviços. A Adasa segue sendo uma autarquia dotada de regime especial e personalidade jurídica de direito público, com autonomia patrimonial, administrativa e financeira, em que a regulamentação sob sua responsabilidade passa pela edição de normas relativas às dimensões técnica, econômica e social da prestação dos serviços.

No referente à prestação dos serviços, conforme definido, os serviços públicos de drenagem são concedidos à Novacap, empresa pública de direito privado, vinculada à Secretaria de Estado de Obras do Governo do Distrito Federal, pelo prazo de trinta anos, podendo ser renovada por mais vinte anos. O Contrato de Concessão definirá os direitos e as obrigações da concessão.

A Novacap já tinha as responsabilidades de avaliação, fiscalização e manutenção dos projetos de drenagem urbana no Distrito Federal. Além

disso, como estes projetos interferem no meio ambiente e nos recursos hídricos, estão sujeitos às licenças ambientais concedidas pelo Instituto Brasília Ambiental (Ibram) e à emissão de atos de outorga de uso dos recursos hídricos, pela Adasa.

Como previsto na lei federal, a Lei Distrital nº 4.285/08, estabelece que haja cobrança pelos serviços de drenagem e que tal cobrança leve em conta, em cada lote urbano, os percentuais de impermeabilização e a existência de dispositivos de amortecimento ou de retenção de água de chuva, e considere, dentre outros: o nível de renda da população atendida, as características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas e a área de drenagem efetivada no caso de construção concluída, avaliada segundo padrões técnicos estabelecidos pela Adasa.

O PDDU-DF procedeu a um diagnóstico institucional da gestão do sistema de drenagem urbana atual e apresentou uma lista dos aspectos limitantes, os quais estão sendo considerados pela administração. Um desses aspectos é a falta de norma preventiva para que novos empreendimentos não produzam impactos sobre os escoamentos superficiais existentes. A Adasa, até então, busca preencher esta lacuna com o uso do instrumento de outorga de uso dos recursos hídricos. Entretanto, forçoso é reconhecer a insuficiência deste instrumento para os fins pretendidos.

Assim, a Adasa entende que Brasília conta com um marco regulatório de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas no Distrito Federal, mas que seus atores ainda necessitam de instrumentalização. A estratégia proposta para o DF, bem como a troca de experiências com outras unidades da federação, contribuirá para isso.

A Lei Distrital nº 4.285, de 26 de dezembro de 2008, é o marco da drenagem urbana no Distrito Federal, com a definição dos principais atores: o Governo na definição das políticas e do planejamento, a Novacap na sua execução e a Adasa na regulação e fiscalização da sua implementação. Os serviços públicos de drenagem no DF são concessionados.

Gestão e Regulamentação

A seguir são apresentadas as principais estratégias de gestão para o controle do escoamento pluvial, particularmente as alternativas dos modelos de financiamento, bem como a construção do sinal econômico adequado para a prestação eficiente do serviço.

As experiências internacionais e nacionais de gestão dividem-se em medidas de controle externo à cidade (em nível da bacia, impulsionado pelo Estado ou Federação), e medidas de controle interno à cidade (em nível local impulsionado pelo Município).

Experiências de gestão do escoamento tipo externo à cidade

Estados Unidos. Na década de 1990, a *Environment Protection Agency (EPA)* começou a aplicar os objetivos do *Clean Water Act (CWA)*, de 1972, para a drenagem urbana mediante regulamentação da disposição de efluentes nos corpos receptores por meio de um programa de licenciamento conhecido como *National Pollutant Discharge Elimination System (NPDES).* A fase I do *NPDES*, publicada em 1990, foi dirigida às fontes de poluição originárias de médios e grandes sistemas de drenagem tipo separador absoluto em cidades ou condados com mais de 100 mil habitantes, além de 11 categorias de atividades industriais, as quais incluíram atividades de construção com áreas maiores que 2 ha.

A fase II do *NPDES*, publicada em 1999, foi além, e exigiu o licenciamento para sistemas de drenagem tipo separador absoluto[3] de pequenas cidades e atividades de construção com áreas entre 0,4 e 2 ha (*EPA*, 1993a).

Para alcançar os objetivos da fase II do *NPDES* e de outros programas, os Estados, via departamentos estaduais de proteção ambiental, têm desenvolvido guias técnicos de orientação, não regulatórios, para apoiar as jurisdições locais no estabelecimento das regulações e auxiliar os empreendedores e a comunidade a cumpri-las[4]. A implementação e a administração do *NPDES* nos Estados que não possuem departamentos de proteção ambiental são feitas pela *EPA*.

---

3 Quando as redes de coleta de esgoto e de águas pluviais são independentes.
4 State of Minnesota, 2005, State of Georgia, 2001 e State of Connecticut, 2004.

França. A experiência francesa quanto ao controle externo à cidade é realizada através do comitê de bacia, por meio da definição de padrões e de metas.

Brasil. Os principais instrumentos definidos na Política Nacional de Recursos Hídricos, criada pela Lei nº 9.433/97, são: a) os planos; b) o enquadramento dos rios em classes; c) a outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos; d) o sistema de informações; e) a cobrança pelo uso da água. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos é o órgão deliberativo do setor em nível nacional.

A lei também estabelece que o mecanismo de gestão descentralizada se faça por meio do comitê de bacia com o apoio de uma agência executiva, em fase de estruturação, nos níveis federal e estadual. Os destaques vão para os Comitês de Bacias dos Rios Jundiaí, Capivari e Piracicaba (CCJ) e do Rio Paraíba do Sul, que já instituíram a cobrança pelo uso da água.

As questões de drenagem do tipo externo às cidades deverão ser resolvidas ao nível dos comitês de bacias. O Brasil adotou o modelo semelhante ao da França.

Experiências de gestão e regulamentação do escoamento tipo interno à cidade

O controle interno às cidades tem sido realizado por medidas legais para as áreas de expansão ou novas construções através da manutenção da vazão preexistente, definida na legislação de cada cidade no plano de controle de cada sub-bacia urbana com medidas de controle estruturais e preventivas.

O papel da regulação aqui é o de fazer com que o poder público municipal induza a práticas de drenagem urbana que sejam sustentáveis no tempo. Este processo pode ser realizado por meio de legislação do tipo "*comand and control*" que exige condições mínimas de implantação e práticas que sejam sustentáveis, mediante incentivos econômicos ou não.

Historicamente, observa-se que as medidas de regulação para atender às fases citadas no Quadro 1 ocorreram como apresentado no Quadro 2. Inicialmente o principal problema eram as freqüentes inundações devido ao evidente efeito da impermeabilização e canalização. Para evitar que as inundações continuassem a ocorrer, as cidades passaram a exigir (via legislação) que a vazão máxima de cada novo empreendimento fosse inferior ou igual à vazão de pré-desenvolvimento.

Quadro 1 – Fases da drenagem urbana em países desenvolvidos

Fases	Principal Medida	Conceito
Ate 1970	Canalização	Transferência de impacto
1970 a 1990	Amortecimento para redução da vazão de pico	Corretiva da urbanização
1990......	Infiltração, redução e tratamento do volume	Sustentável nos novos empreendimentos

Esta ênfase variou com a magnitude do empreendimento e os mecanismos legais adotados. Na Austrália a ênfase ocorreu em nível de lote, enquanto nos Estados Unidos a ênfase foi na regulação de empreendimentos.

Na avaliação das medidas propostas, observou-se que os outros impactos decorrentes da urbanização não eram controlados (qualidade da água pluvial e a erosão), pois o controle do pico não garantia o controle da qualidade da água e a redução da erosão. Observou-se também que estes impactos ocorrem em virtude das chuvas freqüentes e não necessariamente das extremas. As legislações mais recentes impõem critérios para este controle.

Quadro 2 – Processos de regulamentação da drenagem urbana

Parâmetro de regulação	Metas
Controle de pico (Qp)	Manter a vazão máxima de pré-desenvolvimento
Idem anterior + controle da qualidade da água (Qa) e da erosão (E)	Idem anterior + redução da carga da água pluvial (aproximadamente 80%) + controle da erosão pluvial
Idem anterior + desenvolvimento de baixo impacto	Idem anterior + mecanismos de incentivo para o desenvolvimento sustentável

As regulamentações mais atuais buscam uma solução ambientalmente sustentável para os novos empreendimentos, seja em nível de lote ou loteamento. Para atingir este objetivo, é necessário o gerenciamento integrado da infra-estrutura urbana, iniciando-se pela definição da ocupação do espaço com preservação das funções naturais como a infiltração, evapotranspiração e a rede natural de escoamento. Contudo, os serviços de drenagem pluvial e gestão de resíduos sólidos, incluindo a limpeza pública, devem ser também integrados para reduzir os impactos qualitativos sobre os corpos hídricos receptores, em decorrência do carreamento de resíduos e sedimentos.

Das experiências de gestão e regulamentação mais recentes na drenagem urbana, não basta limitar a vazão do lote ou empreendimento ao valor de pré-desenvolvimento. Além de preservar as funções naturais como a infiltração, é necessário o gerenciamento integrado, de modo a garantir a qualidade da água e reduzir a capacidade de erosão e assoreamento dos escoamentos superficiais.

Síntese das tendências da regulamentação

Cinco grandes grupos de metas têm sido selecionados, relacionadas com as fontes de impactos. Como mencionado anteriormente, o objetivo principal é reproduzir a hidrologia da pré-ocupação da bacia mediante controle de todo espectro de freqüência dos eventos de chuva. Tal espectro é dividido em cinco zonas, baseadas em suas freqüências de ocorrência. São elas: a) recarga do aqüífero; b) qualidade da água; c) proteção dos rios (erosão e assoreamento); d) controle das inundações da drenagem urbana; e) áreas ribeirinhas e eventos extremos[5].

5 Este tema deixou de ser expandido, além do comentado no quadro resumo, por não se aplicar ao caso especifico de Brasilia.

Quadro 3 – Impactos e regulamentação sobre o escoamento pluvial

Efeito	Impactos	Objetivo	Ação	Regulamentação
Recarga do aqüífero	Diminuição do lençol freático e da vazão de base	Manter os níveis anuais médios de recarga e a vazão de base	Promover a infiltração na área desenvolvida	Garantir a recarga média anual de acordo com os tipos de solo da região
Qualidade da água	Aumento da carga de poluentes na água pela lavagem das superfícies urbanizadas	Reduzir a 80% a carga da qualidade da água devido a eventos pluviais	Tratar o volume dos sólidos suspensos das superfícies urbanas	O controle é realizado para o volume da chuva de 1 a 2 anos e 24 horas ou em volume correspondente a 90% dos eventos anuais
Erosão e assoreamento	Erosão do leito dos canais devido ao aumento da vazão e velocidade	Reduzir a energia de escoamento	Restringir a vazão de pré-desenvolvimento e dissipar a energia através de reservatórios dissipadores, escadas hidráulicas, etc	O controle é realizado armazenando a chuva de 1 a 2 anos de 24 horas
Inundação da drenagem urbana	Inundação da drenagem urbana (redes de condutos e canais naturais e/ou artificiais) devido ao aumento de vazão	Manter a vazão de pico menor ou igual a de pré-desenvolvimento	Com infiltração ou amortecimento na área desenvolvida	Evento de cheia com tempo de retorno de 10 a 25 anos e 24 horas
Áreas ribeirinhas e eventos extremos	Impactos devido a eventos extremos nas áreas ribeirinhas e segurança dos dispositivos hidráulicos	Mitigar os impactos extremos, não ampliação dos limites da planície de inundação e dimensionamento de estruturas de emergência nos reservatórios	Controle com reservatórios e/ou zoneamento	Zoneamento de áreas de inundação para cheia de 100 anos

Fonte: Tucci e Meller, 2007.

Recarga do Aqüífero. Visa manter o volume anual de recarga do aqüífero da bacia na situação de pré-desenvolvimento, por meio da captura e infiltração do escoamento, com o objetivo de manter a reserva renovável dos aqüíferos, a vazão de base nos córregos e os níveis de umidade das microrregiões.

Para definição do volume de recarga (infiltração), os métodos se baseiam no tipo de solo, volume de precipitação e na percentagem de área impermeável do local. Utilizando o grupo hidrológico do solo, o volume de recarga por unidade de área pode ser estimado por:

Vra = 10.R.(Ai/100)[6], onde:
Vra = volume de recarga por unidade de área (m^3/ha);
R = recarga do aqüífero (mm);
Ai = área a ser impermeabilizada (%).

O volume de recarga também pode ser estabelecido como uma percentagem do volume total de uma chuva de projeto.

Vra = 10 a 25% do volume da chuva de dois anos de tempo de retorno e 24 horas de duração, dependendo do tipo e uso (% de áreas impermeáveis)[7,8].

Para alcançar as metas de recarga podem ser utilizadas medidas de controle como trincheiras de infiltração, valos gramados, pavimentos permeáveis e também técnicas de planejamento locais tipo *BSD*, *CD* e *LID*[9]. Os reservatórios não são os dispositivos mais apropriados para a recarga do aqüífero, pois normalmente são projetados com fundos impermeáveis ou têm sua capacidade de infiltração no solo significativamente reduzida em virtude da acumulação de sedimento fino[10].

Qualidade da Água. Visa controlar a qualidade da água pluvial para evitar a poluição dos sistemas aquáticos, mediante tratamento dos seus diferentes poluentes.

6 State of Massachusetts, 1997; State of Vermont, 2002 e State of Maryland, 2000.
7 State of Wisconsin, 2000.
8 O Plano de Gestão de Recursos Integrados do DF (PGIRH) estima que no Distrito Federal a recarga do aqüífero local exigiria 10% do índice pluviométrico para o domínio poroso e 1% para o domínio fraturado.
9 *BSB = Better Site Design, CD = Conservation Design e LID = Low Impact Development.*
10 State of Connecticut, 2004

A prática americana através da *EPA* identificou que eliminando 80% dos sólidos suspensos totais (SST) consegue-se atender a esse objetivo[11]. Os SST foram escolhidos como parâmetro indicador da eficiência do tratamento pelos seguintes motivos:

- grande parte dos poluentes é removida com os SST e suas taxas de remoção são proporcionais aos dos SST;
- os sedimentos e boa parte dos poluentes do escoamento pluvial encontram-se aderidos aos SST;
- o nível de remoção de 80% dos SST é geralmente atingido com o uso de dispositivos bem dimensionados e que possuem manutenção adequada.

A definição do volume a ser adotado para alcançar a meta de tratamento pode ser estabelecida com base em um valor de precipitação ou um tempo de retorno para essa precipitação. Três metodologias têm sido usadas:

- *USEPA,* 1993: A meta de redução de poluentes é alcançada tratando o escoamento pluvial correspondente à chuva de dois anos de tempo de retorno e duração de 24 horas;
- Fenômeno "*first flush*": Baseia-se na suposição de que a maior parte da carga de poluentes do escoamento pluvial (80% segundo Gupta e Saul, 1996) está contida nos 20% (DELETIC, 1998) e 30% (GUPTA; SAUL, 1996) iniciais do volume total escoado. Nas regulações americanas esse valor corresponde em média ao escoamento gerado pelos primeiros 12,7 ou 25,4mm do evento de chuva[12];
- "Regra dos 90%": A meta é alcançada tratando o escoamento pluvial associado a 90% dos eventos de chuva que ocorrem anualmente (que transporta cerca de 90% da carga anual de poluentes)[13]. Na maioria dos estados americanos esse valor é correspondente a aproximadamente 25,4 mm de chuva, em concordância com a metodologia anterior.

---

11 *USEPA*, 1993.
12 State of Connecticut, 2004.
13 State of New York, 2003, State of Maryland, 2000, State of Vermont, 2002 e State of Minnesota, 2005.

Os métodos anteriores foram estabelecidos porque se verificou que a carga poluente é resultado de eventos pequenos e freqüentes ao longo do ano (SCHUELER, 1987; USEPA, 1993). Portanto, tratando e infiltrando a maioria dos eventos freqüentes a carga sobre o sistema fluvial diminui.

O volume de qualidade de água por unidade de área Vqa pode ser estimado com base no seguinte:

Vqa = 10.P.C, onde:
Vqa = volume por unidade de área (m^3/ha);
P = precipitação em mm/dia (pelos métodos (a), (b) ou (c));
C = coeficiente de escoamento = 0,047 + 0,9 Ai[14];
Ai = parcela da bacia com áreas impermeáveis (entre 0 e 1).

No cálculo do volume total da qualidade de água Vqa, o Vra (volume infiltrado) pode ser considerado como uma parcela e conseqüentemente ser subtraído do primeiro, contanto que as medidas propostas para infiltração sejam realmente capazes de infiltrar o volume estabelecido para recarga.

Erosão e Assoreamento. A regulamentação de proteção do canal tem o objetivo de evitar a erosão e a sedimentação dos rios naturais a jusante das áreas de desenvolvimento, em virtude da aceleração do escoamento das áreas impermeáveis e dos condutos. Para reduzir a erosão sobre os leitos de escoamentos pode-se utilizar a redução do volume de escoamento ou da velocidade.

Normalmente o controle é obtido através do armazenamento e restrição da vazão máxima de saída do lote ou loteamento. Vários critérios para o estabelecimento de uma vazão máxima admissível têm sido propostos. O critério mais comum para proteção do corpo hídrico consiste no controle da vazão de pós-desenvolvimento de dois anos de período de retorno e 24 horas de duração em nível de pré-desenvolvimento. Esse critério baseia-se na consideração de que na vazão de pico a calha cheia tem de um a dois anos de tempo de retorno[15]. Pesquisas recentes indicam

14 Equação determinada por TUCCI, 2002, para as bacias brasileiras.
15 LEOPOLD, 1994.

que essa metodologia não protege adequadamente os corpos hídricos a jusante e pode, ao contrário, contribuir para o aumento da erosão pela exposição das margens a vazões de grande potencial erosivo por uma longa duração[16].

Conforme menciona Schol (1991), o critério baseado no volume de escoamento superficial é o mais utilizado nos Estados Unidos e o mais razoável de ser justificado tecnicamente à sociedade tal como preconiza a Lei nº 11.445/07.

A prática atualmente recomendada nas regulamentações é a seguinte:

- controle da vazão de pós-ocupação de dois anos de tempo de retorno e 24 horas de duração a: 50% da vazão de pré-desenvolvimento de dois anos e 24 horas; vazão de um ano e 24 horas;
- armazenamento e liberação gradual do volume gerado pelo evento de um ano e 24 horas, em um período de 24 horas ou mais, para que sejam controladas as velocidades erosivas no canal durante a passagem da cheia;
- avaliação detalhada em campo e modelagem hidrológica e hidráulica do curso de água para determinar o potencial erosivo das cheias e vulnerabilidade do material das margens a erosão. É o método adotado em Ontário no Canadá[17].

Embora as alternativas anteriores possam ser efetivas na proteção do canal, do ponto de vista operacional existem sérias limitações na aplicação da regulamentação. Para locais com área impermeável inferior a 2 ha, por exemplo, o tamanho dos orifícios de tomada de água necessário para cumprir a regulamentação torna-se muito pequeno e fica sujeito a entupimento[18]. Para contornar esse problema, esta regulação de proteção do canal não é exigida nos seguintes casos: a) o volume total relacionado à proteção do canal é recarregado para o aqüífero; b) locais com área inferior ou igual a 2 ha de área impermeável; c) locais que descarregam em rios de quarta ordem, lagos, estuários e que tenham área menor que 5% da área da bacia a montante do empreendimento.

16 McRAE, 1993, BROWN e CARACO, 2001.
17 BROWN e CARACO, 2001
18 State of Connecticut, 2005.

Controle das Inundações da Drenagem Urbana: O objetivo principal é prevenir os danos das inundações no sistema de drenagem (incluindo a rede de condutos e os cursos de água urbanos, naturais ou não) e na infra-estrutura urbana, a jusante, do aumento da velocidade de escoamento, vazão de pico e volumes pelo desenvolvimento e empreendimentos a montante.

Esse controle exige a manutenção da vazão de pico de pré-desenvolvimento num evento de projeto com risco (10 a 25 anos de tempo de retorno e duração de 24 horas) semelhante ao usado para projetar pontes, sistemas de drenagem urbana e canais abertos de macrodrenagem nas cidades.

A vazão de pré-desenvolvimento é a vazão máxima que ocorreria na área no risco escolhido durante uma chuva de 24 horas. É utilizado um hidrograma[19] de projeto com a distribuição temporal de 24 horas.

As medidas associadas à regulamentação do controle da drenagem são, principalmente, o armazenamento e a infiltração. O armazenamento é utilizado para detenção ou retenção enquanto que a infiltração por trincheiras, valos ou pavimentos permeáveis, para compensar os efeitos da impermeabilização.

Experiência brasileira

No Brasil a abordagem tradicional para a solução ou prevenção dos problemas de drenagem urbana nas cidades tem sido baseada no princípio higienista do início do século passado. Somente a partir da década de 1990 é que começou a ser introduzido o uso de melhores práticas de gestão. Entre essas técnicas, o armazenamento via bacias ou reservatórios de detenção tem sido a mais utilizada.

Belo Horizonte. No Plano Diretor Urbano de Belo Horizonte, de 1996, foram previstas áreas permeáveis de acordo com a zona da cidade (como na maioria das cidades). Conforme estabelecido em determinado artigo o proprietário pode substituir a área permeável por um reservató-

19 Gráfico de variação da vazão por unidade de tempo.

rio na relação de 30 litros para cada m² impermeabilizado. Como a construção do reservatório dependia de parecer de um engenheiro, nenhum reservatório foi construído e a medida restou inócua.

Guarulhos. A legislação de Guarulhos baseia-se na construção de reservatório para controle da drenagem urbana para áreas superiores ou iguais a 1 ha. Embora a regulamentação estabeleça critérios de construção e de retenção ou detenção, não estabelece os critérios quanto à manutenção da vazão preexistente.

São Paulo. A legislação de São Paulo determina a construção de reservatório para lotes acima de 500 m², mas também não determina uma vazão limite para entrada na rede pública.

Porto Alegre. O Plano Diretor de Drenagem Urbana de Porto Alegre prevê, na legislação, alguns instrumentos importantes para a drenagem urbana de acordo com o enquadramento das áreas: a) área de ocupação rarefeita; b) áreas de concentração de crescimento urbano; c) áreas de revitalização. Foi proposto um decreto de controle da drenagem urbana baseada no princípio de controle da vazão de saída e não do uso obrigatório de reservatório. O uso do controle de vazão de saída permite ao usuário maior grau de liberdade para a escolha do controle.

Modelos de Recuperação de Custos da Drenagem Urbana

Como mencionado, o PDDU-DF contempla dois grupos de custos principais:

- *Custos das medidas estruturais*: Custos das medidas necessárias para corrigir os impactos existentes na drenagem urbana, ou seja, para dar solução ao passivo acumulado ao longo dos anos;
- *Custos das medidas não-estruturais*: Custos das medidas de gestão para evitar os novos impactos e operar e manter a rede de drenagem urbana, ou seja, para dar uma solução sustentável no tempo.

A recuperação destes custos pode ser via imposto, no caso das medidas estruturais, ou taxa de serviço, no caso das medidas não-estruturais, ou uma combinação de ambos. A seguir são comentados os modelos mais utilizados.

Em geral os custos da drenagem urbana podem ser divididos em dois conjuntos: um relativo aos custos das melhorias para a solução do passivo existente e outro para operar e manter a rede de modo sustentável.

Recuperação dos custos – modelo de serviço difuso

No modelo difuso, admite-se que os custos são compartilhados com todos os usuários de maneira uniforme. A incorporação dos custos das melhorias e da operação e manutenção da rede no orçamento global da Administração Pública, sem qualquer cobrança individualizada, é o modelo mais comum no Brasil, mesmo nos Municípios que possuem uma área específica de drenagem urbana, como no caso de Porto Alegre.

Na realidade, como comentado neste capítulo, no Brasil não existe experiência adequada na gestão da drenagem urbana dentro de bases sustentáveis e os serviços são de baixa qualidade, com algumas exceções. Como resultado, os serviços sofrem pela falta de: a) pessoal qualificado e treinado; b) recursos para custeio e material permanente nas diferentes atividades; c) recursos para os investimentos.

O uso desse modelo de financiamento tem inviabilizado a modernização e a implementação da legislação de saneamento e tem sido um inibidor na captação de recursos para obras e serviços de águas pluviais, na medida em que não conta com as garantias adequadas.

Na década de 1970, quando o Banco Nacional de Habitação (BNH) financiou saneamento, vários Municípios tomaram recursos para investimentos de melhorias em drenagem urbana e não previram a recuperação dos custos. Isto resultou num alto grau de inadimplência, que, para alguns Municípios, perdura até hoje.

O modelo utilizado no Brasil de custeio do setor de drenagem é via orçamento público global, sem qualquer cobrança individualizada. Quer dizer, pago por todos sem distinção do uso do sistema de drenagem urbana. Isto explica, em parte, por que as melhorias e os serviços não são sustentáveis no tempo e por que há falta de pessoal qualificado e treinado.

Recuperação dos custos - modelo de serviço diferenciado

Este modelo baseia-se no conceito de que os usuários do sistema se diferenciam quanto ao uso da drenagem pública ou, em outras palavras, o serviço prestado pelo sistema de drenagem não é uniforme. Uma parte da bacia ou um usuário que impermeabiliza uma área utiliza muito mais dos serviços de drenagem pluvial do que um usuário que mantém sua área com baixa impermeabilização e um alto grau de infiltração. Maior uso da rede significa exigir do poder público um sistema de drenagem mais caro pelo aumento de volume de escoamento que gera para jusante.

Considerando este conceito, aplica-se a taxa de serviços de drenagem urbana, cobrando-se dos proprietários dos imóveis o ressarcimento dos custos das obras de melhorias que forem necessárias e dos custos eficientes de operação e manutenção da rede.

Por decisão do Supremo Tribunal Federal, os serviços com medição, variáveis no tempo, como água e esgoto, são cobrados na forma de tarifa, enquanto os serviços não medidos, como os resíduos sólidos, bem como a drenagem pluvial, mas onde é possível diferenciar os beneficiários, são cobrados em forma de taxa por propriedade.

Conceitualmente, o que diferencia um usuário de outro na drenagem urbana é a quantidade de escoamento superficial que cada propriedade pode gerar e, portanto, mais serviço. Quanto maior o volume e pico do hidrograma, maiores as necessidades de recursos para construir, operar e manter a rede de drenagem ou construir o seu amortecimento.

> Um modelo de cobrança dos serviços de drenagem alternativo, ainda prestado diretamente pelo Estado, é aquele que considere os custos proporcionais ao uso do sistema de drenagem, tal como em outros serviços públicos.

Serviços públicos de drenagem por concessão

Este modelo preconiza que os serviços de drenagem podem ser realizados em regime de concessão. Os clientes do prestador de serviços são

os proprietários e os logradouros públicos que entregam uma quantidade de água pluvial que deve escoar pelo sistema de águas pluviais.

Taxa de Cobrança. A taxa de cobrança deve ser suficiente para a recuperação dos custos da drenagem, os quais, como mencionado, estão divididos em dois grupos:

a. das melhorias: Trata-se das obras de drenagem previstas no plano de cada bacia, a serem pagos pelos usuários daquela bacia, da mesma forma que outras melhorias da cidade. A cidade, no entanto, pode optar por pagar estas melhorias com base nos impostos vigentes;

b. da operação e manutenção dos serviços: Trata-se dos custos eficientes de operação e manutenção da rede de drenagem, de modo a garantir a necessária sustentabilidade da prestação dos serviços.

O critério de cobrança baseia-se na proporção de geração do escoamento superficial de cada propriedade. Scholl (1991) utiliza o critério de definir uma Unidade Residencial Equivalente (ERU) que representa a média da impermeabilização da cidade. Com base neste fator, cada unidade terá um fator de ERU que é utilizado no cálculo da sua taxa.

Regulamentação da Taxa de Cobrança. A definição da taxa de drenagem somente pode ser realizada por lei específica, juntamente com os critérios de atualização e revisão, para que sua aplicação seja feita de modo permanente.

Assim, a regulamentação deve definir as categorias de taxas, os prazos de pagamento, as penalidades e processos de recursos e apelação e os condicionantes para sua atualização e revisão.

Este modelo é o mais aplicado em nível mundial, principalmente nos Estados Unidos, onde grande parte das cidades atualmente utiliza procedimentos baseados neste modelo.

No Brasil a única cidade que usa este modelo é Santo André, no ABC, São Paulo, que cobra os serviços de drenagem das águas pluviais juntamente com os outros serviços de saneamento. A cobrança dos serviços realizados em Santo André baseia-se na área construída em planta como indicador do volume de escoamento superficial adicionado às condições naturais.

A maior desvantagem deste modelo encontra-se na dificuldade atual de introduzir qualquer nova taxa ou imposto em qualquer nível de governo no Brasil.

> Tal como em outros serviços públicos, o poder público pode dar à drenagem urbana o mesmo tratamento dos serviços concessionados. Deve-se atentar que existem muitas dificuldades de se introduzir novas taxas ou impostos, em qualquer nível de governo no Brasil.

A Estratégia Proposta para o Distrito Federal

Tendo por base o marco definido na Lei Distrital nº 4.285, de 26 de dezembro de 2008, a estratégia para o tratamento da drenagem urbana no Distrito Federal, recomendada pelo PDDU-DF, consiste na adoção das seguintes medidas.

Regulamentação para o controle dos futuros impactos

Os principais impactos da drenagem urbana, identificados no Distrito Federal, são: a) aumento da vazão máxima durante o período chuvoso; b) aumento da erosão; c) deterioração da qualidade da água dos rios.

Estes impactos são produzidos dentro dos novos empreendimentos e transferidos para toda a bacia, a jusante da macrodrenagem. O resultado é que os impactos gerados nas propriedades privadas são transferidos para o poder público.

O Anexo B apresenta a memória de cálculo utilizada na definição da vazão de pré-desenvolvimento, que garante a manutenção das condições prévias de vazão natural, o volume necessário do reservatório para amortecer o excedente, se o controle utilizar esta opção, e os elementos técnicos para definição da qualidade da água, erosão e sedimentação.

Proposta de regulamentação

Controle dos impactos da drenagem urbana nos novos empreendimentos na drenagem pluvial pública

Capítulo I
Quantidade de Água

Art. 1º Toda ocupação, que resulte em superfície impermeável, deverá possuir uma vazão máxima específica de saída para a rede pública de águas pluviais igual a 24,4 (litros/s)/ha[20].

§ 1º A vazão máxima de saída é calculada multiplicando a vazão específica pela área total do terreno.

§ 2º A água precipitada sobre o terreno não pode ser drenada diretamente para ruas, sarjetas e/ou redes de drenagem excetuando o previsto no § 3º deste artigo.

§ 3º As áreas de recuo mantidas como áreas verdes poderão ser drenadas diretamente para o sistema de drenagem.

§ 4º Para terrenos com área inferior a 600 m² e para habitação unifamiliar, a limitação de vazão referida no caput deste artigo poderá ser desconsiderada a critério da ADASA.

Art. 2º Todo parcelamento do solo deverá prever na sua implementação o limite de vazão máxima específica disposto no art. 1º desta regulamentação.

Art. 3º A manutenção das condições de pré-ocupação no lote ou no parcelamento do solo deve ser apresentado à NOVACAP através de estudo hidrológico específico.

§ 1º Quando o controle adotado pelo empreendedor for reservatório e a área for inferior a 100 hectares o volume necessário do reservatório pode ser determinado através de:

$v = 4{,}71.AI$ [21]

onde v é o volume por unidade de área do terreno em m³/hectare e AI é a área impermeável do terreno em %.

---

20 Valor de referência para o Distrito Federal, conforme memória de cálculo do Anexo B.
21 Valor de referencia para o Distrito Federal, ver memória de cálculo no Anexo B.

§ 2º A manutenção da vazão de pré-ocupação para áreas superiores a 100 hectares deve ser determinada através de estudo hidrológico específico, com precipitação de projeto com probabilidade de 1 em 10 vezes em qualquer ano (tempo de retorno = 10 anos).
§ 3º Poderá ser reduzida a quantidade de área a ser computada no cálculo referido no § 1º se for (em) aplicada(s) a(s) seguinte(s) ação (ões):
– aplicação de pavimentos permeáveis[22] (blocos vazados com preenchimento de areia ou grama, asfalto poroso, concreto poroso) – reduzir em 60% a área que utiliza estes pavimentos;
– desconexão das calhas de telhado para superfícies permeáveis com uso da rede de drenagem – reduzir em 40% a área de telhado drenada;
– desconexão das calhas de telhado para superfícies permeáveis sem o uso da rede de drenagem – reduzir em 80% a área de telhado drenada;
– aplicação de trincheiras de infiltração – reduzir em 80% as áreas drenadas para as trincheiras.
§ 4º A aplicação das estruturas listadas no § 3º estará sujeita à autorização da NOVACAP, após a devida avaliação das condições mínimas de infiltração do solo no local de implantação do empreendimento, a serem declaradas e comprovadas pelo interessado.
§ 5º As regras de dimensionamento e construção para as estruturas listadas no § 3º bem como para os reservatórios deverão ser obtidas no Manual de Drenagem Urbana do Plano Diretor de Brasília.
Art. 4º Após a aprovação do projeto de drenagem pluvial da urbanização, edificação ou do parcelamento por parte da NOVACAP, é vedada qualquer impermeabilização adicional de superfície.
Parágrafo Único. A impermeabilização poderá ser realizada se houver retenção do volume adicional gerado de acordo com a equação do art. 3º, § 1º.
Art. 5º A falta de manutenção dos dispositivos de controle do escoamento superficial que produza o aumento do escoamento para jusante do empreendimento está sujeita às penalidade impostas pela NOVACAP, correspondentes, no mínimo, ao custo dos serviços de manutenção.

22 No caso do uso de pavimentos permeáveis é importante considerar a necessidade de uma correta manutenção para evitar o selamento superficial, ou seja, a perda de capacidade de infiltração com o tempo.

Capítulo II
Qualidade das Águas

Art. 6º O projeto de urbanização, parcelamento ou loteamento deverá prever na sua drenagem a redução de 80% dos sólidos totais gerados na área desenvolvida.

Parágrafo Único. A NOVACAP poderá exigir um controle superior ao deste artigo para áreas específicas, a seu critério.

Art. 7º Os projetos de controle dos sólidos totais deve basear-se nos critérios técnicos descritos no manual de drenagem urbana aprovados pela NOVACAP.

Capítulo III
Erosão e Sedimentação

Art. 8º A velocidade do escoamento a jusante de qualquer obra de drenagem executada no Distrito Federal não poderá aumentar em relação à condição existente.

§ 1º O aumento de velocidade inevitável de um projeto hidráulico deverá ser reduzido por outro dispositivo compondo o mesmo projeto.

§ 2º O aumento de velocidade somente poderá ser admitido quando demonstrado tecnicamente e aprovado pela NOVACAP que qualquer trecho de jusante tem condições de resistir ao aumento de velocidade.

Art. 9º Os projetos de drenagem e controle da erosão e sedimentação urbana devem basear-se nos critérios técnicos descritos no Manual de Drenagem Urbana e aprovados pela NOVACAP.

Capítulo IV
Disposições Finais

Art. 10. Os casos omissos na presente regulamentação deverão ser objeto de análise técnica da NOVACAP.

Art.11. O manual de drenagem urbana que orientará os projetos deverá ser aprovado pela ADASA e publicado pela NOVACAP.

Art. 12. Esta legislação entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Dentro da estratégia proposta para o DF, de estancar os problemas de drenagem pluvial dos futuros empreendimentos, o PDDU-DF apresenta uma sugestão de projeto de regulamentação para controle do volume de água de lançamento do empreendimento, da qualidade da água e da erosão e sedimentação.

Modelo de recuperação dos custos

O modelo proposto para o financiamento e a gestão dos serviços baseia-se nos seguintes princípios: a) os serviços prestados, em decorrência do aumento do volume de escoamento superficial, devem ser custeados pelos proprietários, por um rateio proporcional a este volume; b) para os proprietários que mantiverem o volume de escoamento superficial igual às condições naturais, os serviços deverão ser cobertos pelos impostos gerais dentro do orçamento existente no DF; c) a forma de cobrança pelos serviços prestados será mediante taxa para a operação e manutenção e por melhorias; d) o indicador a ser utilizado será a área impermeável da propriedade, reservando-se o direito do proprietário em demonstrar que o acréscimo de área impermeável não resulta em aumento de escoamento superficial para fora de sua propriedade.

Taxa de drenagem

Propõe-se que a taxa de drenagem, a ser criada por lei específica, cubra os custos de drenagem relativos às melhorias e a operação e manutenção dos serviços.

Tucci (2005) estimou o custo do controle da drenagem urbana na base de R$180/pessoa, representando para o DF um total de R$442 milhões. Neste caso, a manutenção, estimada em 3%, custaria R$13,26 milhões/ano. Isto corresponderia a uma taxa de drenagem média esperada de R$38,61 por ano e por propriedade, variando de R$9,70 a R$86,80.

No caso de melhorias estimou-se um custo de investimento em recuperação, na média de R$1.170,00 por propriedade, no investimento das obras de cada bacia hidrográfica, variando entre R$296,00 e R$2.632,00.

A taxa indicada inclui os custos de regulação da Adasa, estimados em R$889 mil, podendo variar entre R$445 mil e R$1.334 mil, e os custos da Novacap, estimados em R$2.371 mil, podendo variar entre R$1.186 mil e R$3.557 mil[23].

Modelo de cobrança da taxa

Para as novas construções aplica-se a regulamentação já indicada e para as construções existentes será estimada a área impermeável. Quando o proprietário tiver interesse em diminuir a sua taxa de drenagem, ele poderá utilizar os dispositivos identificados na regulamentação e abater a área impermeável, reduzindo a sua taxa. Isto não trará desequilíbrio à gestão da drenagem, uma vez que no cálculo da drenagem poderá ser realizado um fundo de compensação e revisão da taxa.

Programas

O PDDU-DF identificou os seguintes programas, para serem desenvolvidos no médio e longo prazo: a) capacitação; b) programa de monitoramento; c) recuperação de áreas degradadas; d) redução da contaminação dos aqüíferos; e) planos das bacias hidrográficas; f) contrato de concessão e implementação dos serviços.

> Dentro da estratégia proposta para o DF são ainda recomendados pelo PDDU-DF o modelo de recuperação de custos, o valor da taxa de drenagem, o modelo de cobrança da taxa e os programas de médio e longo prazo.

Conclusões

Diante da discussão mostrada no presente capítulo, são apresentadas as seguintes conclusões:

23 O PDDU-DF estimou a necessidade da Adasa contar com três especialistas em regulação, nas áreas de saneamento, recursos hídricos, qualidade da água, sedimentos erosão e da Novacap contar com oito especialistas em saneamento, recursos hídricos, qualidade da água e sedimentos, obras hidráulicas de drenagem, com experiência em manutenção e fiscalização de projetos.

1. A regulação é um excelente instrumento de gestão, porém não pode substituí-la, sob pena de perder sua natureza e finalidade. Quanto à gestão da drenagem, pode-se afirmar que no Brasil não existe experiência adequada. É neste contexto de oportunidade que se entende a iniciativa da ABAR, de colocar em discussão a regulamentação dos serviços públicos de drenagem.

2. A Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, inclui um marco federal de drenagem urbana, com as suas principais diretrizes.

3. A Lei Distrital nº 4.285, de 26 de dezembro de 2008, é o marco distrital da drenagem urbana no Distrito Federal, com a definição dos principais atores: o governo, na definição das políticas e do planejamento, a Novacap na sua execução, e a Adasa, na regulação e fiscalização da sua implementação. Os serviços públicos de drenagem no DF são concessionados.

4. As questões de drenagem do tipo externo às cidades deverão ser resolvidas em nível dos comitês de bacias. O Brasil adotou o modelo semelhante ao da França.

5. Das experiências de gestão e regulamentação mais recentes na drenagem urbana, não basta limitar a vazão do lote ou empreendimento ao valor de pré-desenvolvimento. Além de preservar as funções naturais como a infiltração, é necessário um gerenciamento integrado de modo a garantir a qualidade da água e reduzir a capacidade de erosão e assoreamento dos escoamentos superficiais.

6. As medidas associadas à regulamentação do controle da drenagem são, principalmente, o armazenamento e a infiltração. O armazenamento é utilizado para detenção ou retenção enquanto a infiltração por trincheiras, valos ou pavimentos permeáveis, para compensar os efeitos da impermeabilização.

7. Em geral os custos da drenagem urbana podem ser divididos em dois conjuntos: um relativo aos custos das melhorias para a solução do passivo existente e outro para operar e manter a rede de modo sustentável.

8. O modelo utilizado no Brasil de custeio do setor de drenagem é via orçamento público global, sem qualquer cobrança individualizada.

Quer dizer, pago por todos sem distinção do uso do sistema de drenagem urbana. Isto explica, em parte, por que as melhorias e os serviços não são sustentáveis no tempo e por que há falta de pessoal qualificado e treinado.

9. Um modelo de cobrança dos serviços de drenagem alternativo, ainda prestado diretamente pelo Estado, é aquele que considere os custos proporcionais ao uso do sistema de drenagem, tal como em outros serviços públicos.

10. Assim como em outros serviços públicos, o poder público pode dar à drenagem urbana o mesmo tratamento dos serviços concessionados. Contudo, existem muitas dificuldades para introduzir novas taxas ou impostos em qualquer nível de governo no Brasil.

11. Dentro da estratégia proposta para o DF, de estancar os problemas de drenagem pluvial dos futuros empreendimentos, o PDDU-DF apresenta uma sugestão de projeto de regulamentação para controle do volume de água de lançamento do empreendimento, da qualidade da água e da erosão e sedimentação.

12. Dentro da estratégia proposta para o DF são ainda recomendados pelo PDDU-DF o modelo de recuperação de custos, o valor da taxa de drenagem, o modelo de cobrança da taxa e os programas de médio e longo prazo.

Referências

ADASA. Relatório síntese – Plano de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos-PGIRH, Brasília: ADASA, 2007.

BROWN, T.; CARACO, D. Channel protection (2001) apud DISTRITO FEDERAL, GDF - Plano Diretor de Drenagem Urbana do Distrito Federal – PDDU. Vol. 10 - Rel. Produto 5. CONCREMAT. Brasília: Secretaria de Estado de Obras, BID/ GDF, 2008.

DISTRITO FEDERAL, GDF - Plano Diretor de Drenagem Urbana do Distrito Federal – PDDU. Vol. 10 - Rel. Produto 5. CONCREMAT. Brasília: Secretaria de Estado de Obras, BID/GDF, 2008.

LEOPOLD, L. B. A view of the river (1994) *apud* DISTRITO FEDERAL, GDF - Plano Diretor de Drenagem Urbana do Distrito Federal – PDDU. Vol.

10 - Rel. Produto 5. CONCREMAT. Brasília: Secretaria de Estado de Obras, BID/ GDF, 2008.

MAcRAE, C. An alternative design approach for the control of instream erosion potential in Urbanizing watersheds (1993) apud DISTRITO FEDERAL, GDF - Plano Diretor de Drenagem Urbana do Distrito Federal – PDDU. Vol. 10 - Rel. Produto 5. CONCREMAT. Brasília: Secretaria de Estado de Obras, BID/ GDF, 2008.

STATE OF CONNECTICUT. Connecticut storm water quality manual (2004). Disponível em: <http://dep.state.ct.us>. Acesso em: 2006 apud DISTRITO FEDERAL, GDF - Plano Diretor de Drenagem Urbana do Distrito Federal - PDDU Vol. 10 - Rel. Produto 5. CONCREMAT. Brasília: BID/GDF, 2008.

STATE OF GEORGIA. Georgia storm water management manual. Volume 2: Technical Handbook. First Edition Aug. (2001) apud DISTRITO FEDERAL, GDF - Plano Diretor de Drenagem Urbana do Distrito Federal – PDDU. Vol. 10 - Rel. Produto 5. CONCREMAT. Brasília: BID/GDF, 2008.

STATE OF MARYLAND. Maryland storm water design manual. Volumes I & II. Prepared by Center for Watershed Protection and the Maryland Department of the Environment 2000 apud DISTRITO FEDERAL, GDF - Plano Diretor de Drenagem Urbana do Distrito Federal – PDDU. Vol. 10 - Rel. Produto 5. CONCREMAT. Brasília: BID/ GDF, 2008.

STATE OF MASSACHUSETTS. Storm water management. Vol. One: Storm water policy handbook. Mar. (1997). Disponível em: <http://www.mass.gov>. Acesso em: 2006 apud DISTRITO FEDERAL, BID/ GDF - Plano Diretor de Drenagem Urbana do Distrito Federal - PDDU Vol. 10 - Rel. Produto 5. CONCREMAT. Brasília: GDF, 2008

STATE OF MINNESOTA. The Minnesota storm water manual. version 1.0. Created by the Minnesota storm water steering committee. Nov. (2005) apud DISTRITO FEDERAL, GDF - Plano Diretor de Drenagem Urbana do Distrito Federal - PDDU Vol. 10 - Rel. Produto 5. CONCREMAT. Brasília: BID/ GDF, 2008.

STATE OF VIRGINIA. Virginia storm water management handbook. First Edition. Vol. I (1999). Disponível em: <http://www.state.va.us>. Acesso em: 2006 apud DISTRITO FEDERAL, GDF - Plano Diretor de Drenagem Urbana do Distrito Federal - PDDU Vol. 10 - Rel. Produto 5. CONCREMAT, Brasília: BID/GDF, 2008.

STATE OF WISCONSIN. The Wisconsin storm water manual. Technical design guidelines for storm water management guidelines (2000). Disponível em: <http://dnr.wi.gov>. Acesso em 2006: apud DISTRITO FEDERAL, BID/

GDF - Plano Diretor de Drenagem Urbana do Distrito Federal - PDDU Vol. 10 - Rel. Produto 5. CONCREMAT. Brasília: GDF, 2008.

STATE OF NEW YORK. New York state storm water management design manual. Prepared by Center for Watershed Protection (2003). Disponível em: <http://www.dec.state.ny.us>. Acesso em: 2006 apud DISTRITO FEDERAL, GDF - Plano Diretor de Drenagem Urbana do Distrito Federal – PDDU. Vol. 10 - Rel. Produto 5. CONCREMAT. Brasília: BID/GDF, 2008.

STATE OF VERMONT. The Vermont storm water management manual. Vol. I – Storm water treatment standards. 5th Printing. Apr. (2002). Disponível em: <http://www.anr.state.vt.us>. Acesso em: 2006 apud DISTRITO FEDERAL, GDF - Plano Diretor de Drenagem Urbana do Distrito Federal – PDDU. Vol. 10 - Rel. Produto 5. CONCREMAT. Brasília: BID/GDF, 2008.

STATE OF VIRGINIA. Virginia storm water management handbook. First Edition. Vol. I (1999). Disponível em: <http://www.state.va.us>. Acesso em 2006: apud DISTRITO FEDERAL, GDF - Plano Diretor de Drenagem Urbana do Distrito Federal – PDDU. Vol. 10 - Rel. Produto 5. CONCREMAT. Brasília: BID/GDF, 2008.

TUCCI, C. E. M. Gerenciamento da drenagem urbana (2002) apud DISTRITO FEDERAL, GDF - Plano Diretor de Drenagem Urbana do Distrito Federal - PDDU Vol. 10 - Rel. Produto 5. CONCREMAT. Brasília: BID/GDF, 2008.

TUCCI, C. E. M. **Gestão de águas pluviais urbanas. Saneamento para todos**. Brasília: Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2006.

TUCCI, C. E. M.; MELLER, A. **Regulação das águas pluviais urbanas**. Disponível em: <http://www.capnetbrasil.org/arquivos/Regulacao%20das%20aguas%20pluviais%20urbanas_TUCCI&MELLER.pdf> (2007) apud DISTRITO FEDERAL, GDF - Plano Diretor de Drenagem Urbana do Distrito Federal – PDDU. Vol. 10 - Rel. Produto 5. CONCREMAT. Brasília: BID/GDF, 2008.

Anexo A

As Legislações Federal, Estadual e Municipal Relacionadas com a Drenagem

Quadro 4 – Legislação federal de recursos hídricos

Lei	Conteúdo
Decreto nº 24.643/34	Código de águas: classificação, usos e gerenciamento dos recursos hídricos.
Constituição Federal de 1988	Domínio público da água; gestão de inundações e secas pelo governo federal; domínio das águas superficiais entre Estado e Federação, e domínio estadual para as águas subterrâneas.
Lei nº 9.433/97	Política Nacional de Recursos Hídricos: objetiva sistema de gestão e instrumentos de planejamento.
Lei nº 9.984/00	Cria a ANA, para implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos.

Quadro 5 – Legislação distrital de recursos hídricos

Lei	Disposição	Decreto	Disposição
nº 2.725/01	Institui a Política de Recursos Hídricos do DF, dispõe sobre os usos e cria o Sistema de Gerenciamento dos recursos hídricos do DF.	nº 22.399/01	Outorga e direito de uso dos recursos hídricos
		nº 22.787/02	Representação do Conselho de Recursos Hídricos
		nº 24.674/04	Altera o Decreto nº 22.787/02
nº 3.365/04	Cria a Adasa	nº 25.509/05	Regulamenta a Lei nº 3.365/04
nº 4.285/08	Amplia as competências da Adasa para regular Energia, Resíduos Sólidos e Drenagem Urbana.		

Quadro 6 – Evolução institucional dos recursos hídricos

Fase	Período	Características
I Setorial	Até 1997	Desenvolvimento setorial dos recursos hídricos, sem um marco legal integrador.
II Instituição do marco legal integrador nacional	1997 a 2000	Lei Nacional de Recursos Hídricos em 1997, Instituição do Conselho Nacional de Recursos Hídricos e da ANA.
III Descentralização e regulamentação setorial	2000 a (?)	Desenvolvimento institucional dos Estados, criação dos comitês de bacias, federais, estaduais e regulamentação de setores relacionados com recursos hídricos; energia; saneamento; início com a cobrança pelo uso da água.
IV Sustentabilidade	(?)	Sustentabilidade econômica e desenvolvimento de medidas sustentáveis em recursos hídricos.

(?) Significa que a fase correspondente não foi concluída, caso da fase III, ou tampouco iniciada, caso da fase IV.

Quadro 7 – Legislação ambiental federal – domínio e enquadramento

Instrumento Legal	Característica
Lei nº 6.938/81	Política Nacional de Meio Ambiente
Decreto n° 88.351/83 e Decreto nº 91.305/85	Política Nacional de Meio Ambiente – regularização do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama)
Resolução Conama n° 1/86 e Resolução Conama nº 11/85	Definições sobre o EIA - RIMA
Resolução Conama n° 6/87	Definição sobre as licenças ambientais
Resolução Conama nº1/86, alterada pela Resolução n° 356/05	Definição do enquadramento dos corpos de águas; estabelecimento de metas ambientais para os rios

Quadro 8 – Legislações estaduais – critérios de outorgas

Estado	Decreto	Critério de Vazão de Referência	Vazão Mínima Garantida
Bahia	n° 6.296/97	O valor de referência será o Q90. O somatório dos volumes a serem outorgados não pode exceder a 80% da vazão de referência do manancial; 95% nos casos de abastecimento urbano.	20% da vazão de referência
Ceará	nº 23.067/94	Idem, porém o somatório dos volumes a serem outorgados não pode exceder a 90% da vazão de referência do manancial.	10% da vazão de referência
Distrito Federal	n° 22.359/01	O valor de referencia pode ser o Q7,10 ou o Q90. O somatório dos volumes a serem outorgados não pode exceder a 80% da vazão de referencia do manancial; 90% nos casos de abastecimento urbano.	20% da vazão de referência
Rio Grande do Norte	n° 13.283/97	O valor de referencia será o Q90. O somatório dos volumes a serem outorgados não pode exceder a 90% da vazão de referencia do manancial.	10% da vazão de referência
Rio Grande do Sul	nº 37.033/96	Idem, porém o somatório dos volumes a serem outorgados não pode exceder a 80% da vazão de referência do manancial.	20% da vazão de referência
Minas Gerais	Portaria n° 10/96	O somatório dos volumes a serem outorgados corresponde a uma percentagem fixa de 30% da Q7,10.	70% da vazão de referência

Quadro 9 – Seleção de leis e decretos ambientais do DF

Instrumento Legal	Descrição
Lei nº 41/89	Dispõe sobre a Política Ambiental do Distrito Federal
Lei nº 56/89	Dispõe sobre normas para a proteção do meio ambiente
Lei nº 462/93	Dispõe sobre a reciclagem de resíduos sólidos
Lei nº 1.224/96	Dispõe sobre as auditorias ambientais
Lei nº 1.869/98	Dispõe sobre os instrumentos de avaliação de impacto ambiental
Lei nº 3.984/07	Cria o Ibram
Decreto nº 12.960/90	Regulamenta a Lei nº 41/89 que dispõe sobre a Política Ambiental do Distrito Federal

Manancial

As áreas de mananciais foram definidas no arts. 95 a 99 da Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009.

Uso do Solo

Na Constituição Federal é definido que o uso do solo é de competência municipal. Porém os Estados e o DF podem estabelecer normas para seu disciplinamento. Diferentemente do tratamento dado à proteção dos mananciais, o zoneamento relativo ao uso do solo não tem contemplado os aspectos de drenagem e inundações.

No tocante ao parcelamento do solo, as leis municipais devem respeitar os parâmetros gerais de legislação federal, a saber, aqueles consignados na Lei Federal nº 6.766/79 e suas alterações constantes na Lei Federal nº 9.785/99. A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece as diretrizes gerais da política urbana. Este documento legal é denominado de Estatuto da Cidade. Além disso, existe a Resolução Conama nº 237/97.

Áreas de Preservação Permanente

A Lei Federal nº 4.771/65 que institui o Código Florestal, atualizada pela Lei Federal nº 6.938/81, sobre a Política Nacional de Meio Ambiente e pelo Decreto Federal nº 89.336/84, sobre Reservas Ecológicas e Área de Relevante Interesse Ecológico, considera áreas de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação natural situada ao longo dos rios ou de qualquer curso de água desde que o seu nível mais alto em faixa marginal. As resoluções Conama nº 4/85, nºs 302 e 303, de 2002, e nº 369/06, complementam as especificações dos documentos anteriores.

Anexo B

Memória de Cálculo

Vazão de Pré-Desenvolvimento, Volume para Manter a Vazão e Qualidade da Água no Distrito Federal

Vazão de Pré-Desenvolvimento. É a vazão máxima que ocorreria na área durante uma chuva de 24 horas. Usualmente seria utilizado um hidrograma resultante do histograma com distribuição temporal de 24 horas. Para pequenas áreas (< 200 ha) é possível utilizar o método racional. A vazão por unidade de área fica:

$$qn = 2{,}78.C.I \text{ (litros/s/ha), onde:} \quad (1)$$

C = coeficiente de escoamento = 0,15;
I = intensidade da precipitação (mm/h).

A escolha do "I" depende da duração de chuva escolhida, que varia com o tempo de concentração da área. No caso de utilizar-se 24 horas, este valor seria muito baixo e irreal, pois não se procura a vazão máxima diária para o rio, mas a vazão máxima durante a parte intensa da chuva dentro do dia.

A definição da duração, sem que outros controles sejam estabelecidos, como qualidade da água e erosão, é importante, pois ao se escolher uma duração muito pequena, a vazão preexistente pode ser alta para pequenas áreas, impactando a jusante. Caso fosse escolhida uma duração muito elevada a restrição seria muito alta, fazendo com que os volumes de controle sejam muito altos com custos desnecessariamente elevados. O uso de 1 hora procura identificar um tempo compatível com áreas de até 100 ha, onde o limite está no tempo de concentração da ordem da maior área. Este valor pode ser alterado e analisado para cada cidade.

Utilizando 1 hora de duração e coeficiente de escoamento obtido por:

$$C = Cp + (Ci-Cp).Ai \text{, onde:} \quad (2)$$

Cp = coeficiente de escoamento para áreas permeáveis, estimado a partir da tabela a seguir, ou da equação do SCS;

Ci = coeficiente de escoamento para área impermeável = 0,95;
Ai = área impermeável.

Valores de Cp

Fonte	Cp	Fonte	Cp
Grama (solo arenoso) ASCE,1969	0,05 a 0,20	Equações Urbanas, 1990 (USA, 60 bacias)	0,04
Grama (solo pesado) ASCE, 1969	0,13 a 0,35	Equação Tucci (Brasil, 11 bacias)	0,047
Matas, parques e campos de esporte (WILKEN, 1978)	0,05 – 0,20	Usando *Soil Conservation Service*	0,025 a 0,31
Equação Schueller (USA, 44 bacias)	0,05		

Cp pode ser obtido também a partir da equação de SCS (SCS,1975):

$Cp = (1/P).[(P-0,2S)^2 / (P + 0,8S)]$, onde: (3)
P = precipitação total do evento em mm = I.tc;
tc = tempo de concentração em horas;
S = armazenamento = (25400/CN) – 254; (4)
CN = depende do tipo de solo e característica da superfície.

Para o Distrito Federal a precipitação de 1hora e dez anos é obtida da curva IDF[24] desenvolvida para a cidade:

$I = (1574,70.\ T^{0,207}).(t+11)^{0,884} = 58,6$ mm/h, onde: (5)
I = Intensidade da precipitação, em mm/h;
T = tempo de retorno em anos = 10 anos;
t = tempo em minutos = 1 hora.

Assim: $q_p = 2,78x0,15x58,6 = 24,4$ (l/s)/ha.

Volume para Manter a Vazão de Pré-Desenvolvimento. O volume de controle para pequenas áreas urbanas (< 2 km²) pode ser estimado com base na seguinte equação:

V = (Qu – Qn).t.k, onde: (6)
V = volume em m³;
Qn = vazão de pré-desenvolvimento em m³/s;
Qu = vazão resultado do empreendimento urbano em m³/s;

24 Curva de intensidade, duração e freqüência da chuva para uma dada região.

t = duração em minutos;
k = 60 para conversão de unidades.

ou

$V/A = 0,06.[2,78.C.I - q_n)].t$, onde: (7)
t = duração em minutos;
C = coeficiente de escoamento;
I = intensidade de chuva (mm/h).

ou

$V/A = 470,5.AI$, onde: (8)
V/A = volume dividido pela área de contribuição (m^3/ha);
AI = proporção de área impermeável (entre 0 e 1).

Qualidade da Água. A contaminação da água pluvial ocorre pela lavagem das superfícies e o transporte de sólidos. Grande parte dos poluentes está agregada aos sedimentos. Reduzindo os sedimentos é possível reduzir os poluentes pluviais.

Grande parte da poluição que vem na água pluvial é recolhida na primeira parte da chuva. Esta parcela de chuva varia desde 12,5 mm a 40 mm, dependendo das condições e freqüência. Neste caso, o importante é o número de eventos por ano e a quantidade de volume retido em cada evento (parte inicial da chuva).

Com a retenção, os sedimentos e poluentes existentes depositam-se e reduzem a carga a jusante. Assim, existem dois fatores relacionados com o problema. O volume de água retido, que depende da chuva inicial, e o tempo em que o volume fica retido.

Algumas metas devem ser traçadas para caracterizar o objetivo de retirada do poluente das águas pluviais. Conforme identificou a prática americana, através da *EPA*, a retenção de 80% dos sólidos suspensos na água pluvial atende ao objetivo pretendido (*USEPA*,1993). Na prática trata-se de reter uma parcela da chuva inicial do maior número de eventos do ano. A regulação adotada pela *EPA* estabelece que tratando o escoamento pluvial gerado pela precipitação correspondente a dois anos de tempo de retorno e duração de 24 horas esta meta é atingida.

6 A NORMATIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Marcos Paulo Marques Araújo
Advogado, Consultor Jurídico em Saneamento Ambiental e Infraestrutura; ex-Assessor Jurídico do IBAM, Especialista em Direito da Administração Pública pelo Cedap/UFF, Professor da Pós-Graduação em Direito Administrativo Empresarial da UCAM/Idaerj e Membro-fundador do Instituto de Direito Administrativo do Estado do Rio de Janeiro (Idaerj).

Introdução

Apesar de haver projetos de lei tramitando no Congresso Nacional para instituir uma Política Nacional de Resíduos Sólidos, valendo destacar o Projeto de Lei nº 1.991/07[1], não há em vigor nenhum diploma nacional voltado **única e exclusivamente** para o serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

A União, no exercício de sua competência constitucional (art. 21, inciso XX; e art. 23, inciso IX, da Constituição Federal), editou a Lei n° 11.445/07, Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (LDNSB), que, ao positivar parcialmente a concepção de saneamento ambiental, disciplinou, entre outros serviços, o de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos[2] (art. 3º, inciso I, alínea *c*), tratando de aspectos

1 Consoante se extrai dos itens 22 e 23 da Exposição de Motivos que acompanha o Projeto de Lei n° 1.991/07, a proposição tem por finalidade desenvolver o manejo sustentável de resíduos sólidos, buscando o reaproveitamento do lixo com vistas à geração de emprego e renda, assim como minimizar o material a ser levado para disposição final. Ademais, também pretende traçar ações estratégicas que agreguem valor aos resíduos sólidos, norteando a gestão do serviço de Estados e de Municípios.

2 Luiz Henrique Antunes Alochio aponta que o complemento "manejo de resíduos sólidos" agregado à expressão "serviço de limpeza urbana" não é despido de sentido, tendo relação direta com a forma de sua cobrança. Isso se explica porque, a limpeza pública urbana, por ter natureza indivisível e compulsória, deve ser custeada pela arrecadação dos impostos e as demais etapas do serviço por taxa ou tarifa. Eis as suas palavras: "O texto normativo visa esclarecer que, de fato, a noção de limpeza urbana tem também inserida em seu bojo a respectiva noção de manejo de resíduos sólidos, evitando-se assim que se discutam defesas bizantinas contra as futuras taxas ou preços decorrentes de tais serviços". **Direito do saneamento***:* Introdução à Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (Lei Federal n° 11.445/07). São Paulo: Millennium, 2007, p. 37.

relativos à sua gestão, notadamente planejamento, regulação/fiscalização e prestação, inclusive em âmbito regional.

Afora a LDNSB, existe todo um arcabouço legislativo composto de leis, decretos, regulamentos, atos normativos e normas técnicas expedidos pelos Municípios e, ainda, pelos Estados, que, quando não tratam especificamente sobre a gestão do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, trazem, no bojo de matérias pertinentes ao meio ambiente, à saúde, à vigilância sanitária ou à postura públicas, normas pontuais que acabam por influenciá-la.

Entretanto, a gestão de resíduos sólidos não guarda uma sólida experiência de atividade regulatória, especialmente pela via da constituição de uma entidade reguladora submetida ao regime de autonomia especial, o que será objeto de exame mais adiante. Concentra-se num sistema de fiscalização dentro da própria Administração Pública Direta, que, em alguns casos, confunde-se com o próprio papel do prestador público. Sem contar que há ausência de um sistema de remuneração para o serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos que garanta a sua sustentabilidade financeira.

A partir da edição da LDNSB, a gestão desse serviço vai ser revista pelo titular, que, tradicionalmente, sempre foi considerado como o Município. Isso porque, o Município poderá exercer ou delegar, dentre outras atividades da gestão, a regulação, sem prejuízo de criar uma entidade reguladora específica para tanto, o que, em qualquer dos casos, vai ao encontro da concretização da segurança jurídica esperada pelos agentes privados atuantes no setor. Mais do que isso, deverá buscar um sistema remuneratório adequado para a manutenção da sustentabilidade do seu serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Não há como negar, assim, que o Município tem um enorme desafio pela frente, porque, num ambiente de incipiente experiência regulatória, deverá estabelecer a modelagem de regulação que lhe seja apropriada, inclusive em relação à sua entidade reguladora, assim como do adequado sistema remuneratório do serviço. Tudo isso será feito nos termos dos princípios e das diretrizes da LDNSB, sem prejuízo da legislação já existente sobre resíduos sólidos.

Delimitação do tema

O fio condutor deste capítulo será o exame da normatização da prestação do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos decorrente do exercício da atividade regulatória pela via de uma entidade reguladora, buscando-se trazer algumas reflexões sobre os principais desafios a serem enfrentados nesse percurso.

Para tanto, será necessário analisar qual a concepção da gestão de resíduos sólidos, especialmente a sua regulação, e, por conseguinte, como o Município poderá manejá-la. Sem embargo, será indispensável examinar a atividade regulatória e como poderá ser exercida por uma entidade reguladora, que, por sua vez, promoverá a normatização da prestação dos serviços, sendo este o principal desafio.

Finda esta introdução, dividir-se-á o presente estudo em cinco seções, além da conclusão.

Na primeira seção, discorrer-se-á, embora, de forma breve, sobre a noção da gestão de resíduos sólidos, analisando, sinteticamente, as suas componentes e, ainda, buscando indicar as definições legais e doutrinárias existentes.

Na segunda seção, analisar-se-á o panorama da regulação de resíduos sólidos, buscando demonstrar, num ambiente de incipiente experiência regulatória, tanto a forma quanto quem desempenha essa atividade.

Na terceira, tratar-se-á da exigibilidade da criação ou, se não houver viabilidade, da designação de uma entidade reguladora pelo Município, nos termos das diretrizes e princípios da LDNSB. Posteriormente, numa subseção, examinar-se-ão as diversas modelagens que a entidade reguladora poderá assumir e, ainda, sua submissão ao regime principiológico da LDNSB, que se aproxima, em muito, do regime de autonomia especial das Agências Reguladoras.

Na quarta seção, analisar-se-á a normatização da prestação do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos que decorre da competência normativa da entidade reguladora, a qual estará autorizada a expedir atos regulatórios relativos aos aspectos técnicos, econômicos e sociais desse serviço.

Na quinta e última seção, promover-se-ão algumas reflexões sobre as perspectivas da regulação de resíduos sólidos, especialmente os desafios postos ao Município e, por conseguinte, os caminhos a serem trilhados para a superação deles.

Por fim, apresentar-se-ão as conclusões obtidas com a elaboração deste estudo.

Espera-se que o presente capítulo possa trazer algumas reflexões e contribuir no aprimoramento da atividade regulatória no setor de resíduos sólidos, especialmente na normatização da prestação do serviço a ser feita pela entidade reguladora, seja ela quem for.

Gestão de Resíduos Sólidos: Breves Considerações

A gestão dos resíduos sólidos situa-se muito além da mera prestação do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Trata-se de um verdadeiro sistema integrado que vai desde o arranjo dos aspectos institucionais do poder público com o envolvimento de todos os agentes do setor, passando pela escolha da modelagem da prestação e da execução propriamente dita do serviço, até o seu processo de regulação. Tudo isso deverá ser feito mediante prévio planejamento com ampla participação social, sem deixar de lado a busca pelo equilíbrio econômico-financeiro do serviço.

Logo, não há como negar que a gestão de resíduos sólidos abrange as componentes do planejamento, da regulação/fiscalização, da prestação e, ainda, do controle social, e, também, a coordenação, que servirá para promover, de forma consensual, a integração de todos os órgãos ou entidades que desempenharão essas funções. Inegavelmente, a modelagem da gestão não representa tarefa simples. Isso se explica porque ela não pode ser única, mas sim particularizada segundo a realidade fática, levando-se em consideração os princípios e as diretrizes estabelecidos na LDNSB. Ou seja, a modelagem da gestão é múltipla, não se podendo fechar um único formato rígido e estanque. Caberá, assim, ao titular dos serviços de resíduos sólidos, que, tradicionalmente, é

apontado como o Município[3], promover a modelagem dessa gestão.

O planejamento é composto do diagnóstico, que se pauta na análise da situação existente levantando os principias problemas, necessidades com apontamentos das alternativas e soluções possíveis correspondentes, e, a partir desse último, do prognóstico, no qual se apresentará a escolha técnica mais adequada ao caso. O planejamento, que é disciplinado pelos arts. 19 e 20 da LDNSB, representa instrumento regulatório típico, pois é capaz de interferir, modelar e estabelecer novos paradigmas na gestão do serviço[4].

A regulação, que não se confunde com a mera "regulamentação" da lei (art. 84, inciso IV, da Constituição), possibilita a expedição de diretrizes de ordem técnica – e, portanto, isenta de carga política – para a eficiente implementação e/ou integração de política pública sufragada nas urnas, no caso em espécie, voltado para o serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Mais do que isso, a regulação abriga, de forma indissociável, as funções normativa, que constitui a edição de normas técnicas sobre os resíduos sólidos (leia-se, expedição de atos regulatórios), judicante, que permite composição de conflito entre os usuários, os prestadores e o Município, e, por fim, executiva, que autoriza tanto a fiscalização sobre a atividade do prestador quanto a imposição de sanções a este por descumprimento dos atos regulatórios. Em que pese as múltiplas funções encartadas na atividade regulatória, é certo que a regulação propriamente dita se insere no âmbito da função constitucional típica de

3 Não sem livre de críticas, entendemos que a polêmica discussão sobre a titularidade dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário poderá afetar também o de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e, ainda, de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Isso se explica porque a LDNSB consagrou, ainda que parcialmente, a concepção de saneamento ambiental, abrigando, portanto, os serviços mencionados. Ora, numa visão finalística, prospectiva e sistemática da LDNSB, não há como negar que quem for titular de um dos serviços acabará sendo do conjunto deles, agora sob a nova égide do saneamento básico. Para um exame dessa visão em particular, vale conferir: ARAÚJO, Marcos Paulo Marques. Desafios na modelagem da regulação do saneamento básico; Algumas reflexões. In: SOUTO, Marcos Juruena Villela (Coord.). **Direito administrativo**; estudos em homenagem a Francisco Mauro Dias. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 581/606.

4 O inciso I do art. 2º da minuta do decreto regulamentador da LDNSB de 24.3.2009, do Ministério das Cidades, define o planejamento como "atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais um serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada".

gestão administrativa do Poder Executivo, independentemente da esfera de governo[5].

Apesar da atividade fiscalizatória estar encartada de forma indissociável na regulação, já que aquela integra a função executiva inerente a esta última, a LDNSB tratou de apartá-las, permitindo, inclusive, que fossem delegadas pelo titular de forma desassociada no âmbito da gestão (art. 8º)[6]. De qualquer modo, ainda que a LDNSB permita a segregação da atividade de regulação da fiscalizatória, nada impede que elas possam ser desempenhadas, de maneira conjunta, pelo Município ou, se houver delegação, pela entidade reguladora em prol da eficiência e, por conseguinte, da eficácia na gestão do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Sem adentrar na tormentosa discussão sobre a noção contemporânea de serviço público[7], é possível afirmar que a sua prestação vai representar a execução propriamente dita de atividades, de cunho econômico, essenciais para os usuários, que o usufruirá mediante dada contraprestação ou não[8].

---

5 Marcos Juruena Villela Souto, ao sintetizar a atividade regulatória, leciona o seguinte: "Em síntese, a atividade regulatória expede diretrizes para a eficiente implementação da política pública sufragada, sendo esta um limite para o exercício de tal função. Traduz-se em comandos técnicos a orientação normativa, executiva ou judicante, para a implementação de uma política pública, por meio de um conjunto de atos de controle e direção, de acordo com uma regra, princípio ou sistema. A regulação se desenvolve, basicamente, por intermédio de normas de comando e controle, que afetam o mercado e as decisões econômicas das empresas. No entanto, ainda que por meio de normas, é uma função executiva. O marco regulatório do saneamento básico e o poder normativo das Agências Reguladoras. GALVÃO JÚNIOR, Alceu de Castro e XIMENES, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira (Eds.). **Regulação**: normatização da prestação dos serviços de água e esgoto. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2008, p. 52.

6 Com respaldo na segregação da atividade regulatória da fiscalização positivada pelo art. 8º da LDNSB, o inciso II, do art. 2º da minuta do decreto regulamentador define, inicialmente, a regulação como "todo e qualquer ato, normativo ou não, que discipline ou organize um determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto sócio-ambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos". Posteriormente, o inciso III, do mesmo dispositivo, conceitua a fiscalização como "atividades de acompanhamento, monitoramento, controle ou avaliação, no sentido de garantir a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público".

7 A respeito da evolução do conceito de serviço público até a concretização da sua noção contemporânea, ver: ARAÚJO, Marcos Paulo Marques. **Serviço de limpeza urbana à luz da Lei de Saneamento Básico**; regulação jurídica e concessão da disposição final de lixo. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, p. 129/164.

8 O inciso VI, do art. 2º, da minuta do decreto regulamentador da LDNSB, define a prestação como "atividade, acompanhada ou não de execução de obra, com objetivo de permitir aos usuários o acesso a serviço público de saneamento básico com características e padrões de qualidade determinados pela legislação, planejamento e regulação".

A prestação poderá se dar de duas formas: direta ou indireta.

Na primeira, prestação direta, o titular presta, de per si, o serviço, sendo-lhe lícito, ainda, criar um órgão administrativo, como, por exemplo, uma Secretaria, ou buscar a via da terceirização (leia-se, buscar suporte da iniciativa privada para fornecimento de serviço técnico especializado mediante prévio processo licitatório, ressalvadas as hipóteses de contratação direta) para tanto.

Na segunda forma, o titular, sem perder a titularidade do serviço, o transfere para outrem, cabendo a este realizá-lo, por sua conta e risco. A prestação indireta se concretiza pelas seguintes modalidades: 1) delegação legal, que enseja, por meio de lei, a criação de autarquia, empresa pública e sociedade de economia mista para fazê-lo; 2) delegação contratual, que autoriza a realização de contrato de concessão, inclusive parceria público-privada (PPP), e de permissão; e, agora, 3) gestão associada, que constitui forma de cooperação federativa na vertente cooperação consensual, concretizada por consórcio público ou por convênio de cooperação, que, depois de efetivada, permite a promoção de contrato de programa para a execução propriamente dita do serviço[9].

Outra questão relevante relativo aos serviços de resíduos sólidos é o controle social. O inciso IV do art. 3º da LDNSB define o controle social como

> conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico.

Antes mesmo disso, o inciso X do art. 2º da LDNSB já estatui o controle social como um dos princípios fundamentais dos serviços de

9 Vale ressaltar que a LDNSB chama a cooperação federativa, no âmbito dos serviços de saneamento básico, de regionalização, estatuindo no art.14, incisos I a III, condicionantes para a instauração desse processo. Não sem livre de críticas, é possível afirmar que o processo de regionalização mencionado representa, em última análise, delimitação da gestão associada, em razão das próprias condicionantes que ela, a LDNSB, instituiu. Para um aprofundamento do tema, vale conferir: ARAÚJO, Marcos Paulo Marques. Parcerias público-público e público-privada no serviço de limpeza urbana; Uma proposta de modelagem de regionalização. **Revista Zênite de Direito Administrativo e LRF – IDAF**, Curitiba, n. 92, p. 753-779, março de 2009.

saneamento básico, razão pela qual representa fator interpretativo, integrador e vinculador da gestão de resíduos sólidos.

Extrai-se dessa definição de controle social estabelecido pela LDNSB que, em última análise, constitui forma de concretização de gestão administrativa participativa, segundo a qual a população, que é titular do poder estatal, passa a deter informação e capacitação para dizer como a coisa pública deve ser gerida e, mais do que isso, atua de maneira direta e concreta nessa gestão. Com isso, confere-se empoderamento à população (leia-se fortalecimento à consciência política da população) e, ademais, legitimidade, credibilidade às ações estatais, notadamente às políticas públicas de resíduos sólidos[10].

Nesse contexto, não há como negar que o Município terá de rever não só a sua gestão, como também o seu próprio papel nesse processo, apoiado num controle social que confira legitimidade às suas ações, sempre observando os princípios e diretrizes da LDNSB e demais normas legais e técnicas norteadoras do sistema.

Panorama da Regulação dos Resíduos Sólidos

Como mencionado, não há no ordenamento jurídico pátrio uma Política Nacional de Resíduos Sólidos em plena vigência. Contudo, a LDNSB traz normas fundamentais para a modelagem da gestão do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, levando o titular a promover o seu planejamento com realização de uma efetiva regulação agregado a um forte controle social, para que possa realizar a prestação do serviço.

10 Para um aprofundamento sobre o controle social no âmbito da gestão do saneamento básico, vale conferir: ASSIS, João Batista Lucena de (Ed.). **Controle social no saneamento básico**: Perspectiva para uma cidade sustentável. Natal: Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal – Arsban , 2007, 138p.

Antes mesmo da vigência da LDNSB, os entes políticos, notadamente os Municípios[11] e os Estados[12], já vinham editando leis específicas sobre a gestão de resíduos sólidos ou, quando não, leis sobre temas afetados à saúde, ao meio ambiente, à vigilância sanitária ou à postura municipal, que, quase sempre, traziam disposições legais a respeito de resíduos sólidos. Complementarmente a isso, não se pode esquecer que os decretos regulamentares expedidos pelo Chefe do Executivo visavam detalhar a legislação setorial de resíduos sólidos sem a imposição de direitos ou deveres. Tratava-se, apenas, de indicar os órgãos e/ou entidades responsáveis pela implementação das atividades da gestão, detalhar os processos administrativos de participação popular no sistema, etc.

Sem prejuízo disso, existem, ainda, resoluções, atos normativos e normas técnicas expedidas pelos órgãos e/ou entidades de meio ambiente, de saúde e de vigilância sanitária, entre outros das esferas de governo[13],

---

11 A título de exemplo, vale fazer referência às seguintes leis municipais: 1) Lei nº 3.273/01 do Município do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a gestão do sistema de limpeza urbana municipal; 2) Lei nº 13.478/02 do Município de São Paulo, que dispõe sobre a organização do sistema de limpeza urbana municipal, cria e estrutura seu órgão regulador, autoriza o poder público a delegar a execução dos serviços públicos mediante concessão ou permissão, institui as taxas de resíduos sólidos domiciliares (TRSD), de resíduos sólidos de serviços de saúde (TRSS) e de fiscalização dos serviços de limpeza urbana (Fislurb) e, por fim, cria o fundo municipal de limpeza urbana (FMLU); 3) Lei nº 6.079/03 do Município de Vitória – ES, que dispõe sobre a organização do sistema de limpeza urbana municipal, estrutura seu ente regulador, autoriza o poder público a delegar a execução dos serviços públicos mediante concessão, institui a taxa de fiscalização dos serviços de limpeza urbana (Fislimp) e, por fim, cria o fundo municipal de limpeza urbana (Fumlimp); e 4) Lei nº 10.697/08 do Município de Uberaba-MG, que dispõe sobre o sistema de limpeza urbana municipal.

12 Vale trazer, à título de exemplo, as leis estaduais que seguem: 1) Lei nº 4.191/03, do Estado do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos; e 2) Lei nº 12.300/06, do Estado de São Paulo, que institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e define princípios e diretrizes. Recentemente, foram editadas as leis que seguem: 1) Lei nº 9.264/09, do Estado do Espírito Santo, que institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e define princípios, fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos para a gestão integrada, compartilhada e participativa de resíduos sólidos, com vistas à redução, ao reaproveitamento e ao gerenciamento adequado dos resíduos sólidos, à prevenção e ao controle da poluição, à proteção e à recuperação da qualidade do meio ambiente e à promoção da saúde pública, assegurando o uso adequado dos recursos ambientais no Estado do Espírito Santo, a promoção do econegócio e a produção mais limpa; e 2) Lei nº 18.031/09, do Estado de Minas Gerais, que dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos. Vale o reparo que as duas últimas leis já incorporam algumas das diretrizes da LDNSB, como, por exemplo, a necessidade de planejamento com instrumento de gestão.

13 Nesse sentido, vale ressaltar o papel fundamental desempenhado pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) na edição de resoluções que orientam a gestão dos diversos tipos de resíduos sólidos. Eis algumas relevantes resoluções do Conama: 1) Resolução nº 5/93, que dispõe sobre o gerenciamento de resíduos sólidos gerados nos portos, aeroportos, terminais ferroviários e rodoviários; 2) Resolução nº 258/99, que determina que as empresas fabricantes e as importado-

que vão nortear, sem dúvida, a modelagem da gestão de resíduos sólidos.

Apesar da existência desse arcabouço normativo, é possível afirmar, não sem livre de críticas, que a atividade regulatória na gestão de resíduos sólidos foi poucas vezes exercida em sua plenitude segundo os paradigmas preconizados pela doutrina e pela LDNSB. Isso se explica porque os diplomas legais que norteiam a gestão dos resíduos sólidos, especialmente aqueles que têm por objeto temas outros, como, por exemplo, saúde, meio ambiente, vigilância sanitária, etc., estabelecem apenas restrições às atividades privadas no manejo do lixo[14], não constituindo, assim, diretrizes normativas técnicas que buscam implementar e/ou integrar uma política pública de resíduos sólidos, seja de que nível federativo for.

Ademais, a face mais visível da atividade regulatória na gestão de resíduos sólidos é a fiscalização, a qual, em regra, é desempenhada por órgão administrativo fiscalizatório de determinada Secretaria Municipal[15,16], que, nem sempre, está livre de ingerência política no desempenho de suas funções, uma vez que não lhe é deferido, ao menos, algumas das

---

ras de pneumáticos ficam obrigadas a coletar e dar destinação final ambientalmente adequada aos pneus inservíveis; 3) Resolução n° 307/02, que estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil; 4) Resolução n° 358/05, que dispõe sobre o tratamento e a disposição final de resíduos sólidos de serviços de saúde; 5) Resolução nº 401/08, que estabelece os limites máximos de chumbo, cádmio e mercúrio para pilhas e baterias comercializadas no território nacional e os critérios e padrões para o seu gerenciamento ambientalmente adequado; 6) Resolução n° 2/91, que dispõe sobre adoção de ações corretivas, de tratamento e de disposição final de cargas deterioradas, contaminadas ou fora das especificações ou abandonadas; 7) Resolução n° 5/88, que dispõe sobre o licenciamento ambiental de obras de saneamento; 8) Resolução n° 275/01, que dispõe sobre código de cores para diferentes tipos de resíduos na coleta seletiva; e 9) Resolução n° 6/91, que dispõe sobre o tratamento de resíduos sólidos provenientes de estabelecimentos de saúde, portos e aeroportos.

14 Uma das regras legais mais comuns de serem encontradas nos Códigos de Posturas Municipais é a atribuição de responsabilidade ao morador para promover a limpeza do trecho do logradouro público fronteiriço à sua residência. A título de exemplo, vale trazer à colação o disposto no art. 40 da Lei n° 1.620/97, Código de Posturas do Município de Parnaíba-PI, que dispõe o seguinte: "Os moradores são responsáveis pela limpeza do passeio e sarjetas fronteiriças a sua residência".

15 Consoante se extrai dos dados dos Anexos II.4 a II.8, do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos de 2005, a responsabilidade pela gestão de resíduos sólidos é promovida, em sua grande maioria, pela Administração Pública Direta municipal.

16 A título de exemplo, vale trazer à colação o disposto no Anexo I da Lei n° 2.356/00, do Município de Serra-ES, que, ao dispor sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo local, atribui à Divisão de Fiscalização de Limpeza Urbana, da Secretaria Municipal de Serviços, competência para promover, em síntese, a fiscalização das atividades do serviço limpeza urbana e do manejo de resíduos sólidos.

garantias do regime de autonomia especial das entidades reguladoras, assunto a ser objeto de exame mais adiante. Há casos, ainda, que um mesmo órgão ou entidade da Administração Pública local detém em seu poder competência regulatória ou, como é mais comum, fiscalizatória e, ainda, atribuição para prestar o serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos[17]. Isto colide com o princípio da segregação de funções dos órgãos administrativos, segundo o qual é indispensável a separação, de um lado, das funções de planejamento e de regulação e, de outro, de prestação, a fim de assegurar eficiência e eficácia na gestão, sem contar segurança jurídica e transparência. Ou seja, a entidade responsável pelo planejamento ou pela regulação não pode ser a mesma que presta o serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Afora isso, raras são as vezes em que a regulação, no âmbito da gestão de resíduos sólidos, é desempenhada por entidade reguladora submetida ao regime de autonomia especial mencionado[18], nem mesmo é comum o uso de planos setoriais de resíduos sólidos, editais, contratos e demais instrumentos jurídicos que vinculem o prestador com os instrumentos regulatórios[19]. A razão de ser dessa ausência regulatória talvez possa ser explicada

---

17 Este é o caso, por exemplo, do Município do Rio de Janeiro, em que os arts. 4º e 5º da Lei nº 3.273/01 c/c art. 2º do Decreto regulamentar nº 21.305/02 atribuíram à Companhia Municipal de Limpeza Urbana (Comlurb) competência para fiscalizar o sistema de limpeza urbano local, sem prejuízo de continuar a desempenhar sua atividade de execução dos serviços, inclusive com a realização de permissões e de terceirizações para tanto.

18 Caso emblemático é o da gestão de resíduos sólidos do Município de Vitória (ES), cuja Lei nº 6.079/03, em seus arts.11 e 12, institui entidade reguladora, que poderá ser pessoa jurídica autônoma ou, ainda, órgão ou entidade da Administração Pública local conforme determinação de lei específica, responsável, em síntese, pela regulação, fiscalização e controle do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Para tanto, poderá adotar, com respaldo nos princípios da legalidade, imparcialidade, impessoalidade e proporcionalidade, as medidas arroladas nos incisos I a XXVI, da Lei nº 6.079/03 para concretizar o interesse público e o desenvolvimento da gestão de resíduos sólidos. De certa forma, o delineamento da entidade reguladora de Vitória se aproxima muito do regime principiológico trazido pelo art. 21, incisos I e II, da LDNSB, que norteará a instituição e/ou designação de uma entidade reguladora. O mesmo pode ser dito em relação ao exercício da competência regulatória pela entidade reguladora de Vitória que se amolda em muito ao disposto nos incisos do art. 23, da LDNSB. Ocorre que, passados mais de seis anos da edição da Lei nº 6.079, a entidade reguladora em questão ainda não foi constituída. À Secretaria Municipal de Serviços cabe desempenhar as funções daquela, restando à companhia de desenvolvimento de Vitória exercer, única e exclusivamente, atribuições em relação à eventual planejamento, regulação, licitação e celebração de contratos de concessão ou de permissão (art. 52 e seu parágrafo único).

19 Para um exame aprofundado dos instrumentos de regulação postos à disposição do titular dos serviços de saneamento básico, vale conferir: ARAÚJO, Marcos Paulo Marques. Desafios na modelagem da regulação do saneamento básico; Algumas reflexões: SOUTO, Marcos Juruena Villela

pela "conhecida" escassez de recurso público advindo do pagamento de taxa de coleta para financiamento das atividades administrativas da gestão de resíduos sólidos, entre elas, a estruturação de órgão ou entidade da Administração Pública local dotado de autonomia e capacidade técnica suficiente para bem gerir, com respaldo nos princípios setoriais de serviço público e, agora, da LDNSB, a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos.

Sem adentrar na polêmica da busca da distinção entre taxa e tarifa de serviços públicos[20], é certo que o regime remuneratório do manejo de resíduos sólidos é, ao mesmo tempo, alvo e mecanismo da regulação. Isso se explica porque, ao Município ou, se houver delegado, à entidade reguladora cabe estruturar a remuneração dos serviços de resíduos sólidos, levando-se em conta a busca da sua sustentabilidade financeira, eficiência, modicidade de tarifas e outras diretrizes da LDNSB. Conseqüentemente, o regime remuneratório dos serviços de resíduos sólidos poderá, segundo a forma que for estruturado, ser um atrativo para os investidores e prestadores que irão ingressar no setor para obtenção de lucro e, ainda, abrigará usuários outros não abrangidos pelo sistema, os quais terão condições de arcar com a contraprestação dos serviços que lhes serão postos à disposição.

Diante de todo o exposto, resta claro que, a partir da edição da LDNSB que consagrou a regulação no âmbito gestão de resíduos sólidos, será imprescindível a correção das idas e vindas ora retratadas pelo Município.

Entidade Reguladora de Resíduos Sólidos: Algumas Reflexões

Conforme mencionado, é mais comum a existência de órgão fiscalizador do que entidade reguladora na gestão de resíduos sólidos. Contudo, o Município, ao promover a elaboração da sua política pública, deverá, desde logo, designar uma entidade reguladora para desempenhar

(Coord.). **Direito administrativo**; Estudos em homenagem a Francisco Mauro Dias. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 581/606.

20 A respeito da distinção entre taxa e tarifa com a indicação de uma diferença possível, ver: ARÁUJO, Marcos Paulo Marques. **Serviço de limpeza urbana à luz da Lei de Saneamento Básico**; regulação jurídica e... op. cit.. p. 296-299.

a respectiva atividade regulatória sobre o setor, segundo prevê o art. 9º, inciso II, da LDNSB. Aparentemente, não há qualquer obrigatoriedade em fazê-lo nessa ocasião. Contudo, será indispensável se criar uma entidade reguladora ou, se não houver viabilidade, se designar uma, quando for firmado contrato administrativo para a prestação desses serviços, sob pena de nulidade contratual e responsabilização do gestor público, a teor do art. 11, inciso III, da LDNSB.

A exigibilidade da criação ou, pelo menos, da designação de uma entidade reguladora pelo Município pode ser, sim, descabida e, mais que isso, restar gravada de inconstitucionalidade formal por violação do princípio do pacto federativo (arts. 1º e 18 da Constituição), uma vez que a União pode ter transbordado a sua competência para disciplinar a matéria interferindo na autonomia administrativa dos demais entes políticos para definirem a forma como será executada a sua modelagem regulatória. De qualquer modo, em razão do princípio da presunção de constitucionalidade das leis, é plenamente possível a aplicação da exigibilidade em discussão até uma decisão final do Egrégio Supremo Tribunal Federal a respeito do tema, que venha a pacificá-la.

Há de se reconhecer, porém, que a designação de uma entidade reguladora para desempenhar a respectiva competência regulatória sobre o serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos importa, sim, em conferir eficiência e eficácia à modelagem regulatória elaborada, desenvolvida pelo titular do serviço, assim como segurança jurídica ao prestador que atua no setor regulado. Até porque a entidade reguladora deverá perseguir objetivos legais específicos em prol da boa gestão do setor. Os objetivos são os seguintes (art. 22, incisos I a IV, da LDNSB):

1. Promover padrões e normas para a adequada prestação do serviço e para a satisfação dos usuários;

2. Assegurar o cumprimento das condições e metas estabelecidas no plano setorial de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;

3. Prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência, no caso, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE; e, por fim,

4. Definir tarifas que assegurem o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, levando-se em consideração a modicidade da tarifa. Para tanto, deverão ser adotados mecanismos que induzam à eficiência e à eficácia do serviço e, mais do que isso, assegurem a apropriação social dos ganhos de produtividade.

A respeito dessa apropriação social, Luiz Henrique Antunes Alochio[21] esclarece o seguinte:

> Por *apropriação* social pode-se cometer uma confusão: não está a *publicizar* o ganho econômico da produtividade. Quando *esses ganhos* econômicos decorrem de *tecnologia* ou *de aprimoramentos* gerados exclusivamente à custa ou por pesquisas do empreendedor privado-concessionário, a fruição da vantajosidade econômica será privada. Por *apropriação social* deveremos entender o fato de que há outros ganhos que decorrem da produtividade:
> a) melhoria da qualidade de vida dos serviços postos à disposição;
> b) quantidade adequada dos serviços, mitigando a ocorrência de períodos de escassez;
> c) aplicação de tecnologias que geram menor impacto paisagístico e ambiental; dentre outras hipóteses.

Em casos como os acima citados há o que se chama de *apropriação social de ganhos*, sem se estar confundindo com a literalidade das expressões "apropriar" e "ganhos".

Nesse contexto, a criação de uma entidade reguladora ou, se não houver viabilidade, a designação de uma para o desempenho de competência regulatória é um dos grandes desafios a serem enfrentados pelo Município, especialmente em virtude da duvidosa constitucionalidade da exigibilidade da entidade em questão.

Modelagem da entidade reguladora de resíduos sólidos

A LDNSB, em seu art. 21, incisos I e II, prevê que o exercício da atividade regulatória pela entidade reguladora deverá atender aos seguintes princípios: 1) independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira; 2) transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

21 **Direito do Saneamento:** Introdução à Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento...op. cit., p. 81.

Em que pese o cunho principiológico estabelecido pela própria norma, parece haver uma forte aproximação com o regime de autonomia especial endereçado, em regra, para as Agências Reguladoras[22]. E, o que vem a ser isso? Significa que as agências deverão gozar de autonomia administrativa e financeira, assim como de independência técnica decisória.

A independência administrativa significa que o Chefe do Executivo só poderá exonerar os dirigentes da Agência Reguladora, que gozarão de mandatos fixos não coincidentes entre si e com a autoridade nomeante, nos casos previstos em lei. A independência financeira possibilita que a agência tenha recursos públicos advindos da sua proposta orçamentária parcial que venha a elaborar e/ou, ainda, da arrecadação de taxa de regulação cobrada dos operadores privados do setor. Por fim, a independência técnica decisória significa que a decisão da Agência Reguladora não poderá ser revista pelo Ministério, pela Secretaria ou pelo Departamento a que estiver vinculada[23].

É certo, porém, a LDNSB, ainda que tenha natureza de cunho geral, não pode adentrar em peculiaridades a serem definidas pelo titular sobre a regulação do seu serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Portanto, o Município é quem deve designar a sua entidade reguladora e, mais do que isso, estabelecer a sua modelagem, observando, é claro, os princípios positivados pela LDNSB, o que deverá ser feito de acordo com o caso concreto, sendo possível a aproximação ou não com o regime de autonomia especial destinado às Agências Reguladoras.

Daí, é possível que, por exemplo, um Município conte com uma entidade reguladora municipal para regular parte ou todas as atividades do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Contudo, não parece ser esta a melhor saída. Vários Municípios, especialmente os de

---

22 Nesse mesmo sentido, ver: MUKAI, Sylvio Toshio. **Saneamento Básico**: diretrizes gerais – Comentários à Lei 11.445 de 2007. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2007, p. 59 e ss.

23 Para um aprofundamento do regime de autonomia especial das agências reguladoras no setor de resíduos sólidos, ver: ARAÚJO, Marcos Paulo Marques. **Agência reguladora municipal de serviços de limpeza urbana**. Disponível em: <http://www2.ibam.org.br/tele_ibam/estudo.asp>.

pequeno porte, não têm capacidade administrativa, técnica ou financeira para desempenhar, por si só, a atividade regulatória, nem sequer para criar uma entidade regulatória específica para tanto. Sem contar que há, certamente, uma ampliação da máquina administrativa local num período de refluxo do tamanho do Estado nacional[24]. Daí, a indispensável busca de apoio de outros entes políticos para formatar a sua modelagem regulatória.

O mesmo Município poderia, ainda, firmar convênio de cooperação ou, como vêm defendendo alguns doutrinadores, outro instrumento de cooperação federativa[25] com o Estado, designando uma Agência Reguladora estadual para regular todas as atividades dos serviços resíduos sólidos ou, apenas, parte delas.

Vale ressaltar que, antes mesmo da vigência da LDNSB, algumas Agências Reguladoras estaduais, a exemplo da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas (Arsam)[26], já gozavam de competência para regular os serviços públicos municipais, concedidos ou não, desde que houvesse delegação, por meio de convênio, a ser firmado com o Município. Com a entrada em vigor da LDNSB, a delegação da regulação sobre os serviços de saneamento básico para as Agências Reguladoras estaduais ganhou melhor delineamento, sendo indispensável, certamente, a pormenorização, por meio do convênio de

24 A respeito do tema sob a ótica dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, ver: GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro, PAGANINI, Wanderley da Silva e TUROLLA, Frederico Araújo. Viabilidade da regulação subnacional dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sob a Lei 11.445/07. **Engenharia Sanitária Ambiental**, v. 13, n. 2, p. 222/231, abr./jun. de 2008.

25 Marcos Juruena Villela Souto vem defendendo a possibilidade de realização de um "Termo de Reconhecimento Recíproco de Direitos e Deveres" para compor ou prevenir litígios entre entes políticos na seara da gestão de saneamento básico. O marco regulatório do saneamento básico e o poder normativo das Agências Reguladoras. In: GALVÃO JÚNIOR, Alceu de Castro e XIMENES, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira (Eds). Op. cit., p. 59.

26 O §1º, do art. 2º, da Lei Estadual nº 2.568/99, que cria a Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas (Arsam), estabelece o seguinte: "Art. 2º A Arsam exercerá atividades inerentes às atribuições do poder concedente, titular dos serviços públicos, na aplicação das leis disciplinadoras desses serviços públicos e da presente lei. § 1º A Arsam poderá celebrar convênios com os Municípios do Estado, a União e Agências Nacionais, para o exercício de atividades relativas às atribuições de regulação, controle e fiscalização dos serviços públicos de que são titulares em suas respectivas áreas de atuação, observadas as competências específicas e a autonomia de cada entidade."

cooperação, dos direitos e deveres do Município delegante e da agência delegatária[27].

Ocorre, porém, que as agências estaduais, na prática, não vêm desempenhado atividade regulatória sobre o serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos[28], mas, se o fizerem, poderá haver grande êxito na regulação, visto que já gozam de experiência regulatória que poderá ser modelada às peculiaridades dos resíduos sólidos.

Outra solução seria a formatação de consórcio público intermunicipal, o qual, após ser investido de competência regulatória, desempenharia o papel de entidade reguladora do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos ou, tão-somente, de algumas de suas atividades. Nesse modelo, a regulação vem sendo desempenhada por uma câmara de regulação interna do consórcio. Contudo, este também não parece ser o melhor modelo. Primeiro, a independência técnica decisória poderá restar comprometida, pois as decisões da câmara de regulação são passíveis de revisão pela Assembléia Geral do consórcio, que, nos termos do art. 4º, inciso VII, da Lei nº 11.107/05, é a sua instância máxima. Depois, a independência financeira também poderá ficar prejudicada, uma vez que os recursos do consórcio advêm, em regra, das transferências feitas pelos Municípios por meio dos contratos de rateio. Conseqüentemente, não há como segregar financeiramente os recursos da câmara de regulação.

27 Neste sentido, o art. 11 e parágrafos da Lei Complementar estadual nº 1.025/07, que transforma a Comissão de Serviços Públicos de Energia (CSPE) em Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (Arsesp), dispõe sobre os serviços públicos de saneamento básico e de gás canalizado no Estado, dispõem o seguinte: "Art. 11. Quanto aos serviços públicos de saneamento básico de titularidade municipal, a Arsesp exercerá as funções de fiscalização, controle e regulação, incluída a tarifária, delegadas ao Estado, inclusive por contratos anteriores à vigência da Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, observado o disposto nesta lei complementar e em sua regulamentação, nas diretrizes da legislação nacional e na legislação estadual para o saneamento básico, no instrumento de delegação e nos contratos de outorga celebrados entre o titular e o prestador dos serviços. § 1º Os instrumentos de delegação deverão indicar os limites, a forma de atuação e a abrangência das atividades da Arsesp, nos termos do artigo 23, § 1º, da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, bem como os bens, instalações e equipamentos a ela associados, quando a delegação envolver também a prestação dos serviços. § 2º A delegação das competências de fiscalização, controle e regulação poderá ser feita ao Estado, que as exercerá por meio da Arsesp, mesmo quando não lhe for delegada a prestação dos serviços".

28 Vale ressaltar que a publicação da Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR) intitulada Saneamento básico; regulação 2008 corrobora o que é exposto, informando, com respaldo em pesquisa realizada junto às agências estaduais, a inexistência de regulação sobre o setor de resíduos sólidos. In: **Saneamento básico**: regulação 2008. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2008, p.28-29.

Nada impede, ainda, haver combinação de todos esses formatos. Tudo dependerá, repita-se, da condução e da implementação da modelagem da regulação pelo Município.

Para os fins do disposto na LDNSB, é possível indicar que a independência técnica da entidade reguladora será garantida pela possibilidade de receber recursos públicos do Município, segundo a sua proposta parcial orçamentária para fazer frente às suas despesas. Sem prejuízo do exposto, poderá ser autorizado a arrecadar os recursos provenientes da taxa de regulação paga pelos prestadores do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Nada obsta, ainda, que seja criado, no âmbito da entidade reguladora, um órgão administrativo interno de regulação livre de injunções políticas, cujos membros deverão ser, pelo menos, servidores públicos efetivos submetidos ao regime estatutário, porquanto desempenharão funções típicas de Estado. As decisões técnicas, por sua vez, deverão: 1) ser objeto de consulta e/ou audiência pública, que, nos termos da legislação da própria entidade reguladora, poderá ter cunho vinculante ou não para o processo decisório[29] (transparência); 2) serem respaldadas em critérios técnicos (tecnicidade); 3) não serem submetidas a um processo vagaroso para a sua prolatação (celeridade); 4) serem objetivas, atendendo ao resultado esperado (objetividade).

Normatização da Prestação de Resíduos Sólidos

Por ter a LDNSB aproximado, de forma considerável, a entidade reguladora de resíduos sólidos do regime de autonomia especial das Agências Reguladoras, é forçoso concluir que o primeiro terá, de forma bastante similar às agências, competência regulatória.

---

29 O art. 4º, caput e parágrafos da Lei Complementar n° 1.025/07, do Estado de São Paulo, prevê que antes da tomada de decisão da agência deverá ser realizada consulta pública, sem, porém, caráter vinculatório. Eis, o conteúdo da norma: "Art. 4º A Arsesp promoverá consultas públicas previamente à edição de quaisquer regulamentos e à aprovação de diretrizes, níveis, estruturas e revisões tarifárias, bem como nos demais casos definidos no regimento interno. § 1º A consulta pública será divulgada pela Imprensa Oficial e na página da Arsesp na rede mundial de computadores. § 2º O prazo entre a efetiva disponibilização dos documentos indispensáveis à consulta pública e a instalação desta não será inferior a 15 (quinze) dias. § 3º A cada consulta pública será elaborado e publicado relatório circunstanciado".

E, o que se entende por competência regulatória? Ela permite que a Agência Reguladora desempenhe as seguintes atribuições: 1) edição de normas técnicas sobre os serviços públicos; 2) resolução de conflitos, em sede administrativa, entre os prestadores, os usuários e o próprio titular dos serviços; e, ainda, 3) fiscalização do cumprimento de suas regras aplicando as sanções cabíveis, como, por exemplo, aplicar multas pela inobservância das normas técnicas exigidas[30].

No âmbito da função normativa endereçada ao serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, a entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de sua prestação (art. 23, *caput*, da LDNSB). Trata-se, assim, da expedição de atos regulatórios que têm por objetivo a

> definição de critérios e métodos para a regulação econômico tarifária realizada institucionalmente pela Agência [ou, ainda, outra entidade reguladora designada pelo titular do serviço], com vistas à modicidade tarifária, e de critérios, condições e métodos de definição e avaliação da qualidade do serviço, tanto no aspecto técnico, objetivando a qualidade dos produtos e serviços oferecidos, quanto no social, com vistas à qualidade da prestação de informações aos usuários dos serviços e do atendimento de seus pedidos e reclamações[31].

Tendo em vista a ausência de experiência regulatória no âmbito da gestão de resíduos sólidos, é certo que a instituição e o desenvolvimento desses atos regulatórios terão de ser "construídos" pela entidade reguladora a partir da vigência da LDNSB, segundo as características peculiares dessa mesma gestão. As normas em discussão abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos (art. 23, incisos. I a XI, da LDNSB):

1. Padrões e indicadores de qualidade da prestação desses serviços. Estes padrões e indicadores poderão ser estabelecidos a partir do plano setorial de resíduos sólidos com respaldo no diagnóstico realizado,

30 A respeito da competência regulatória das Agências Reguladoras de serviço de limpeza urbana, ver: ARAÚJO, Marcos Paulo Marques. **Agência reguladora municipal de serviços de limpeza urbana**. Disponível em: <http://www2.ibam.org.br/teleibam/estudo.asp>.

31 MELO, Álisson José Maia. A experiência das Agências Reguladoras na regulamentação técnica dos serviços de saneamento básico no Brasil e o advento da Lei nº 11.445/07. GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro e XIMENES, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira (Eds.). Op. cit., p. 95.

sendo lícito à entidade reguladora desenvolver mecanismos de aferição dessa qualidade perante a população, como, por exemplo, pesquisa de satisfação do usuário. Nada impede, ainda, que sejam utilizados os indicadores constantes no Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS) voltados para os serviços de resíduos sólidos para fins de aferição da sua qualidade, inclusive mediante análise comparativa entre os serviços municipais. Entretanto, há um grande entrave para a análise em questão. Como nem todos os Municípios contribuem com as informações necessárias para o SNIS, a análise comparativa poderá não representar, de fato, a realidade dos serviços de resíduos sólidos em nível nacional. Torna-se, assim, indispensável estimular os Municípios a aportarem os dados necessários ao SNIS. Nesse sentido, a própria entidade reguladora poderia ofertar o devido suporte, ajudando os Municípios a criarem sistemas de informações *on line*, em que o aporte das informações o seria feito em tempo real. Feito isso, os dados seriam repassados ao SNIS, cumprindo-se, assim, o disposto no art. 9, inc. VI, da LDNSB;

2. Requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas, recomendando-se que sejam observadas, entre outras, as orientações técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), visando à execução dos serviços, como, por exemplo, emprego de tecnologia adequada para disposição final de resíduos sólidos de serviços de saúde;

3. Metas progressivas de expansão e de qualidade desses serviços e os respectivos prazos, que já deverão ter sido estabelecidas no plano setorial de resíduos sólidos (art. 19, inciso II, da LDNSB). Mais do que isso, o próprio contrato ou instrumento jurídico outro que formaliza a atuação do prestador deverá estabelecer as metas a serem alcançadas, como, por exemplo, o aumento da cobertura da coleta de resíduos sólidos em região de difícil acesso;

4. Regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão. Trata-se, em última análise, da realização da modelagem do regime remuneratório dos serviços a ser feito com respaldo no art. 30, incisos I a VI, da LDNSB pelo Município, o qual deverá observar, ainda, as diretrizes positivadas no § 1º do art. 29 da LDNSB;

5. Medição, faturamento e cobrança desses serviços. Representa um dos grandes desafios da gestão de resíduos sólidos, que se constitui na forma de cobrança da contraprestação. Em regra, a taxa de coleta é cobrada no próprio carnê do imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU), mas já começam a surgir formas outras, como, por exemplo, na guia de cobrança do serviço de abastecimento de água potável, sendo de duvidosa constitucionalidade, posto não haver, em princípio, uma correlação entre estes serviços;

6. Monitoramento dos custos, que representará, entre outras ações, a abertura da planilha do prestador, a fim de conferir transparência à execução do serviço, que antes não contava com o devido acesso;

7. Avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados, podendo ser concretizada mediante análise comparativa entre os indicadores dos serviços de resíduos sólidos de um ano para o outro, permitindo, por exemplo, a aferição do aumento da cobertura dos serviços de remoção de resíduos. Para tanto, será indispensável buscar os indicadores no âmbito do plano setorial de resíduos sólidos elaborado pelo Município ou, ainda, do próprio SNIS, sendo que, neste último caso, poderá ocorrer o entrave já mencionado no item 1, cuja superação poderá ocorrer com o suporte da entidade reguladora;

8. Plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação. O plano de contas significa a viabilidade da entidade reguladora expedir atos regulatórios para modelar as contas da contraprestação do prestador, assegurando transparência mediante informação, auditoria e certificação;

9. Subsídios tarifários e não tarifários, que influenciarão na modelagem da remuneração dos serviços para usuários de baixa renda, sendo imprescindível a observância das condições legais previstas nos incisos I a III do art. 31 da LDNSB;

10. Padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação. Tal qual o padrão e o indicador de qualidade de serviço, os padrões de atendimento ao público poderão ser estabelecidos a partir do plano setorial de resíduos sólidos com respaldo no diagnóstico do

serviço, definindo-se como será alcançado. Não há como negar, ainda, que os mecanismos de participação e de informação concretizam forma de controle social, encartada na gestão administrativa participativa, que poderá ser implementada mediante realização de audiências e de consultas públicas sobre as próprias ações da entidade reguladora;

11. Medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento, sendo viável a definição de parâmetros para interrupção do serviço a níveis mínimos sem comprometer o meio ambiente e a saúde da população para tanto, como, por exemplo, no caso de greve dos funcionários do prestador privado ou público[32].

Vale ressaltar que, entre os aspectos mencionados, deixou-se de fora a instituição de penalidades pela entidade reguladora em virtude do descumprimento de suas normas. Isso foi realizado por conta do veto presidencial aposto ao inciso XII do art. 23 da LDNSB que assegurava tal prerrogativa à entidade reguladora, em que se sustentou na Mensagem nº 09/2007 atentado ao "princípio da reserva legal que limita o exercício da função punitiva do Estado somente às infrações definidas em lei, o que exclui a possibilidade de criação de infrações, ainda que administrativas, no âmbito de qualquer dos poderes do Estado que não seja o Legislativo".

Os fundamentos da mensagem do veto presidencial, porém, não procedem, porque a função normativa que decorre da atividade regulatória autoriza a entidade reguladora a expedir normas técnicas, encartadas, aqui, as próprias sanções pela inobservância dos deveres estabelecidos aos agentes regulados. Até porque não se pode esquecer que a própria competência regulatória deferida à entidade reguladora tem sede nas chamadas leis-quadros, que contém normas de natureza técnica que traçam os limites para essa entidade expedir atos regulatórios para setores em constante transformação[33].

---

32 Consoante já decidiu o Egrégio Supremo Tribunal Federal, os servidores públicos podem exercer o seu direito constitucional de greve, devendo observar, porém, a legislação trabalhista, mas com modulações decorrentes da principiologia do Direito Público, ainda mais quando se tratar de serviços públicos essenciais, tal qual o de resíduos sólidos. Para um aprofundamento do tema, ver: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. MI 708/DF e MI nº 670/ES. Rel. Min. Gilmar Mendes. Mandado de Injunção e Direito de Greve. **Informativo do STF**, Brasília, DF, nº 485, 22 a 26 de outubro. Disponível em: <www.stf.jus.br>.

33 Luiz Henrique Antunes Alochio é partidário do mesmo entendimento. Nesse sentido, vale confe-

De qualquer forma, é certo que os aspectos encartados na função normativa da entidade reguladora positivados na LDNSB representam o mínimo necessário para tornar efetiva a regulação da prestação do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, uma vez que, sem isso, a regulação seria calcada apenas nos contratos ou instrumentos jurídicos outros que formalizam a atuação do prestador.

Ainda no campo da função normativa, incumbe à entidade reguladora interpretar e fixar os critérios para a fiel execução dos contratos, dos serviços e para a correta administração de subsídios (art. 25, § 2º da LDNSB). Sem contar que a entidade reguladora, ao editar as normas técnicas relativas ao serviço, fixará prazo para os prestadores comunicarem aos usuários as providências adotadas em face de queixas ou reclamações relativas ao prestador (art. 23, § 2º, da LDNSB). A entidade reguladora deverá receber e se manifestar, conclusivamente, sobre as reclamações que, a juízo do usuário, não tenham sido suficientemente atendidas pelo prestador; o que poderá ser promovido por meio de sua ouvidoria (art. 23, § 3º, da LDNSB).

O prestador deverá fornecer à entidade reguladora todos os dados e informações necessários para o desempenho de suas atividades, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais (art. 25, da LDNSB). Incluem-se entre esses dados e informações aqueles produzidos por terceirizados contratados pelo prestador para executar serviços ou fornecer materiais e equipamentos específicos atinentes ao contrato administrativo (art. 25, §1º da LDNSB).

A entidade reguladora deverá dar publicidade, preferencialmente por meio da internet (leia-se, rede mundial de computadores), aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação dos serviços de saneamento básico, assim como aos direitos e deveres dos usuários e do prestador (art. 26, § 2° da LDNSB). Estes documentos poderão ser solicitados por qualquer pessoa, independentemente da existência de interesse direto (art. 26 da LDNSB). Esta é a regra geral. Dela se excepcionam os documentos considerados sigilosos em razão de

rir: Direito do Saneamento: Introdução à Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento...Op. cit.,p. 83.

interesse público relevante, mediante prévia e motivada decisão (parte final do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição c/c § 1º do art. 26 da LDNSB).

A LDNSB, em seu art. 12, prevê que as etapas dos serviços de saneamento básico, que forem, ao mesmo tempo, autônomas e interdependentes, podem possuir prestadores diferentes, cujas relações jurídicas serão disciplinadas por contratos de prestação de serviços. Conseqüentemente, o prestador de uma das etapas dos serviços de saneamento básico será o usuário da etapa seguinte, que auferirá, por meio do contrato de prestação de serviços, os benefícios da etapa do outro prestador. Esta relação também será passível de regulação, representando mais um desafio para a entidade reguladora.

Nada impede que, se houver sustentabilidade técnica e financeira, o manejo de resíduos sólidos possa ser fragmentado, contando com diferentes prestadores. Aliás, representa uma tendência no setor de resíduos sólidos com a concretização da gestão associada, pois, em regra, as atividades de limpeza urbana e/ou a coleta são prestadas pelos Municípios e/ou terceirizados, enquanto a disposição final é gerida por um consórcio intermunicipal que terá responsabilidade de conceder a instalação e operação do aterro sanitário[34]. A relação entre estes prestadores, repita-se, vai ocorrer mediante formalização de contrato de prestação de serviços, que, por sua vez, vai ser ao mesmo tempo, instrumento e alvo da regulação. Isso se explica porque a entidade reguladora atuará de forma imperativa, na relação travada entre os prestadores, nos termos dos incisos I a V, do § 1º do art. 12 da LDNSB. Mais do que isso, a entidade reguladora deverá fazer os prestadores cumprirem as cláusulas do contrato mencionado, o qual é estruturado em observância às regras mínimas constantes nos incisos I a X do § 2º do art. 12 da LDNSB.

34 O desenho legal/institucional mencionado acima vem sendo construído no âmbito do Plano Estadual de Gestão Integrada e Associada de Resíduos Sólidos do Rio de Janeiro (Pegirs/RJ), em que serão formados consórcios intermunicipais, que terão responsabilidade pela gestão da disposição final dos resíduos sólidos, promovendo a concessão da instalação e operação dos aterros sanitários. Contudo, as atividades de limpeza urbana e a coleta dos resíduos continuarão sob a responsabilidade dos Municípios consorciados. Para maiores informações do Pegirs/RJ, vale conferir: Disponível em: <http://www.semadur.rj.gov.br/pages/sup_qual_amb/qualidade_projetos/qualidade_projetos_aterros.html>.

Perspectivas da Regulação dos Resíduos Sólidos

Diante do cenário de incipiente experiência regulatória do setor de resíduos sólidos, certamente o Município terá um enorme desafio pela frente. Na superação desse desafio, um poderoso instrumento será o prévio planejamento adequado à realidade do Município com forte participação popular, garantindo-se, além de legitimidade, eficiência e eficácia para a gestão do setor de resíduos sólidos.

A partir disso, o Município poderá buscar os modelos de gestão e, por que não dizer, de regulação apropriados às suas necessidades, segundo as diretrizes e os princípios da LDNSB. Daí, como já mencionado, nada impede que se congreguem a fiscalização perante os órgãos municipais e, ainda, a regulação em nível regional por meio da gestão associada, seja pela via do consórcio público, seja pela do convênio de cooperação. Outro caminho pode ser concentrar a regulação em âmbito municipal ou, na seara regional, nos moldes mencionados anteriormente.

Sem prejuízo disso, é plenamente possível que a regulação possa ser viabilizada por meio do contrato administrativo ou outro instrumento que formalize a participação do prestador.

Conforme se percebe, são múltiplos os caminhos a serem tomados pelo titular na modelagem da regulação, que deverá ser feito segundo a sua realidade, repita-se. De toda a feita, independentemente dessa modelagem, é indispensável que o titular busque assegurar à entidade reguladora o regime principiológico estabelecido no art. 21, incisos I e II, da LDNSB, que, como já dito, se aproxima em muito do regime de autonomia especial das Agências Reguladoras.

Conclusão

Diante de todo o exposto, pode-se resumir as idéias desenvolvidas ao longo deste capítulo nos seguintes tópicos:

1. A gestão de resíduos sólidos, que deve ser modelada conforme a realidade do Município e, segundo as diretrizes e os princípios da LDNSB, constitui um sistema integrado que compreende as componentes de pla-

nejamento, de regulação, de prestação e, ainda, de controle social, sem prejuízo da existência de prévia coordenação para concretizar a articulação entre os órgãos e entidades responsáveis pelo desempenho dessas funções. A busca pela sustentabilidade econômico-financeira do serviço também não pode ser deixada de fora.

2. Antes mesmo da edição da LDNSB, as unidades federadas, notadamente os Municípios e os Estados, já vinham editando leis, decretos, resoluções e demais atos normativos sobre a gestão de resíduos sólidos. Contudo, a atividade regulatória foi poucas vezes exercida em sua plenitude no setor de resíduos sólidos, pois os diplomas legais existentes trazem, apenas, restrições às atividades privadas, não representando diretrizes normativas técnicas capazes de integrar ou de implementar as políticas públicas do setor. Além disso, a gestão de resíduos sólidos conta, em regra, com órgãos fiscalizadores não independentes ou, ainda, outros órgãos e entidades que acumulam funções de regulação com prestação, contrariando o princípio da segregação de funções de órgãos administrativos. Portanto, não se percebe a existência de entidade reguladora submetida ao regime de autonomia especial, muito menos de planos, editais, contratos administrativos e outros instrumentos jurídicos que formalizam a atuação do prestador como instrumentos regulatórios, talvez em razão da insuficiência de sustentabilidade financeira dos serviços.

3. A criação de uma entidade reguladora ou, se não houver viabilidade, a designação de uma, só será preciso se existir a prestação do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos mediante contrato administrativo. Justamente em decorrência dessa imposição, há quem defenda a sua inconstitucionalidade por mácula ao princípio do pacto federativo, já que os entes políticos, nos limites da Constituição, têm autonomia para estabelecer a forma como a sua modelagem regulatória será executada. De qualquer modo, não há como negar que a sua criação ou designação é fundamental para conferir eficiência e eficácia à gestão do setor.

4. Apesar de a LDNSB aproximar a entidade reguladora do regime de autonomia especial das Agências Reguladores, inclusive quanto à com-

petência regulatória, ela estabelece, apenas, diretrizes que orientaram a sua modelagem e comandos em prol do exercício da sua atribuição normativa. Com efeito, caberá ao Município definir a modelagem da sua entidade reguladora, seja local seja regional, e, ainda, os limites de sua competência regulatória, o que pode ser ou não de forma similar às Agências Reguladoras.

5. A normatização da prestação do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos decorre da competência normativa da entidade reguladora, que, por sua vez, está autorizada a expedir atos regulatórios que definirão a metodologia de implementação da sistemática remuneratória para buscar a modicidade de tarifa, assim como os critérios para aferição da qualidade do serviço, seja sob o ponto de vista técnico, seja social. Tendo em vista a incipiente experiência da atividade regulatória no âmbito da gestão de resíduos sólidos, é certo que a normatização da prestação dos serviços será construída pela entidade reguladora, a qual se pautará nos aspectos estabelecidos no art. 23, incisos I a IX, da LDNSB.

6. Não há como negar que o Município possui grandes desafios no setor de resíduos sólidos, os quais poderão ser superados com a elaboração de um planejamento adequado à sua realidade com forte participação social. A partir disso, poderá adotar, entre os diversos modelos de regulação postos à sua disposição, aquele compatível com sua peculiaridade. De qualquer forma, é indispensável que submeta a entidade reguladora ao regime principiológico positivado no art. 21, incisos I e II, da LDNSB, o qual se aproxima, em muito, do regime de autonomia especial das Agências Reguladoras.

Referências

ALOCHIO, L. H. A. **Direito do saneamento***:* introdução à Lei de diretrizes nacionais de saneamento básico (Lei Federal n° 11.445/2007). São Paulo: Millennium, 2007.

ARÁUJO, M. P. M. **Serviço de limpeza urbana à luz da Lei de Saneamento Básico***;* regulação jurídica e concessão da disposição final de lixo. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

ARAÚJO, M. P. M. Parcerias público-público e público-privada no serviço

de limpeza urbana; uma proposta de modelagem de regionalização. **Revista Zênite de Direito Administrativo e LRF – IDAF**, Curitiba, n. 92, p. 753/779, março de 2009.

ARAÚJO, M. P. M. **Agência Reguladora Municipal de Serviços de Limpeza Urbana**. Disponível em: <http://www2.ibam.org.br/teleibam/estudo.asp>.

ARAÚJO, M. P. M. Desafios na modelagem da regulação do saneamento básico*;* algumas reflexões. In: SOUTO, Marcos Juruena Villela (Coord.). **Direito administrativo**; estudos em homenagem a Francisco Mauro Dias. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 581/606, 2009.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO (ABAR). **Saneamento básico**: regulação 2008. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2008.

ASSIS, J. B. L. de (Ed.). **Controle social no saneamento básico:** perspectiva para uma cidade sustentável. Natal: Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal – Arsban, 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. MI 708/DF e MI nº 670/ES. Rel. Min. Gilmar Mendes. Mandado de Injunção e Direito de Greve. **Informativo do STF**, Brasília, DF, nº 485, 22 a 26 de outubro. Disponível em: <www.stf.jus.br>.

GALVÃO JUNIOR, A. C.; PAGANINI, W. S.; TUROLLA, F. A. Viabilidade da regulação subnacional dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sob a Lei nº 11.445/07. **Engenharia Sanitária Ambiental**, v. 13, n. 2, p. 222/231, abr./jun. de 2008.

MELO, A. J. M. A experiência das Agências Reguladoras na regulamentação técnica dos serviços de saneamento básico no Brasil e o advento da Lei nº 11.445/07. In: GALVÃO JUNIOR, A. C.; XIMENES, M. M. A. F. (Eds). **Regulação:** normatização da prestação dos serviços de água e esgoto. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2008.

MUKAI, T. (Coord.). **Saneamento básico***:* diretrizes gerais – Comentários à Lei 11.445 de 2007. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

SOUTO, M. J. V. O Marco regulatório do saneamento básico e o poder normativo das Agências Reguladoras. In: GALVÃO JUNIOR, A. C.; XIMENES, M. M. A. F. (Eds.). **Regulação**: normatização da prestação dos serviços de água e esgoto. Fortaleza: Pouchen Ramos, 2008.

7 O QUADRO REGULAMENTAR E NORMATIVO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA EM PORTUGAL

Jaime Melo Baptista
Presidente do Conselho Directivo do Instituto Regulador de Águas Resíduos (IRAR).

Introdução

Descreve-se neste capítulo o quadro regulamentar e normativo português dos serviços de águas, compreendendo o abastecimento público de água às populações e o saneamento de águas residuais urbanas. Esse quadro regulamentar e normativo contém as regras gerais e específicas existentes, de carácter obrigatório ou voluntário, para a prestação desses serviços, e constitui um instrumento essencial para a entidade reguladora do sector.

Mencionado quadro teve a sua origem na reestruturação e na modernização destes serviços iniciada em 1993, portanto, focalizada essencialmente no reforço da infra-estruturação, na empresarialização no sector, na agregação física dos sistemas, evoluindo tendencialmente de sistemas locais para sistemas regionais, e no envolvimento do Estado, dos Municípios e do sector empresarial público e privado, nomeadamente através de diversas formas de parceria. Passou desde essa data a haver uma estratégia clara para o sector, que se tem mantido no essencial constante ao longo dos diversos ciclos políticos que ocorreram desde então.

Estes aspectos, juntamente com a disponibilidade de financiamento comunitário e o esforço de diversas entidades, de centenas de entidades gestoras e de milhares de profissionais, permitiram uma grande melhoria da situação, sem prejuízo do muito que ainda falta fazer. Efectivamente, Portugal atingiu no abastecimento de água 91% de cobertura da população, sendo objectivo atingir 95% em 2013, enquanto no início da década de 1990 o valor era de 80%. A totalidade das entidades gestoras dispõe actualmente de programas de controlo da qualidade da água, estão já a

realizar 99% das análises exigidas por lei e a percentagem de cumprimentos dos valores paramétricos ultrapassa os 97%. No saneamento de águas residuais atingiu 77% de cobertura da população portuguesa, 72% com tratamento de águas residuais, sendo objectivo atingir 90% em 2013, enquanto no início da década de 1990 o valor era de 62%.

Os Serviços de Água

Descrição do sector

É consensual que as actividades de abastecimento público de água às populações e de saneamento de águas residuais urbanas constituem serviços públicos de carácter estrutural, essenciais ao bem-estar geral, à saúde pública e à segurança colectiva das populações, às actividades económicas e à protecção do ambiente. Estes serviços de interesse geral visam a prossecução do interesse público e deve-se assegurar o cumprimento de um conjunto de princípios:

- Promoção tendencial da sua universalidade;
- Garantia da igualdade no acesso, da qualidade do serviço, da transparência na prestação dos serviços e da protecção dos interesses dos utilizadores;
- Garantia da eficiência e melhoria contínua na utilização dos recursos afectos, respondendo à evolução das exigências técnicas e às melhores técnicas ambientais disponíveis;
- Promoção da solidariedade econômica e social, do ordenamento do território e do desenvolvimento regional;
- Protecção da saúde pública e do ambiente.

A sua prestação mobiliza numerosos agentes, para além das entidades gestoras directamente prestadoras destes serviços. Ao nível da administração pública, são de referir a entidade reguladora dos serviços e as entidades ambientais, de saúde pública, da concorrência e de protecção dos consumidores.

Na prestação dos serviços, incluem-se o Estado central e os Municípios como titulares dos serviços, assegurando em geral os primeiros os

serviços em alta prestados a entidades gestoras utilizadoras (que compreendem captação, tratamento e transporte no abastecimento e transporte, tratamento e rejeição final no saneamento) e os segundos os serviços em baixa prestados a utilizadores finais (que compreendem armazenamento e distribuição no abastecimento e drenagem no saneamento).

Devem também referir-se as empresas privadas prestadoras de serviços de gestão e exploração de sistemas, as empresas de construção, os fabricantes e fornecedores de materiais, equipamentos e produtos, as empresas de consultoria e projecto, as empresas de fiscalização, as empresas gestoras da qualidade, os centros de investigação e desenvolvimento, os centros de formação, os laboratórios analíticos e de ensaios, as entidades financiadoras e as empresas seguradoras.

A sociedade civil intervém através dos consumidores, das associações económicas e empresariais, das associações profissionais, das associações de defesa do ambiente e da comunicação social.

Entidades gestoras estatais

O actual modelo de abastecimento de água e saneamento de águas residuais assenta na dicotomia entre sistemas municipais, situados na esfera dos Municípios, e sistemas multimunicipais, situados na esfera do Estado central, definidos como servindo pelo menos dois Municípios e exigindo um investimento predominante a efectuar pelo Estado por razões de interesse nacional. Efectivamente, o Estado central passou desde 1993 a assumir uma quota de responsabilidade nos serviços de águas, focalizado na componente em alta e tendo como objectivo a racionalização e a integração dos sistemas, evoluindo gradualmente de uma lógica geográfica local para uma lógica regional.

Podem ser adoptados pelo Estado modelos de gestão directa, delegada ou concessionada dos serviços de águas. No primeiro, o Estado pode reservar para si a gestão dos serviços através dos seus próprios meios, ainda que por via do seu destaque orgânico e funcional mediante a atribuição de uma maior autonomia técnica, financeira e administrativa à respectiva gestão. Em alternativa, o Estado pode atribuir, por tempo

indeterminado, a gestão de serviços em alta a empresas de capitais exclusivamente públicos, integradas no seu sector empresarial. Por fim, o Estado pode atribuir, mediante contrato de concessão de serviço público e por determinado prazo, a responsabilidade pela gestão de serviços a entidades empresariais, nos designados sistemas multimunicipais.

Existem actualmente cerca de dezasseis grandes entidades gestoras multimunicipais, de cariz regional, que cobrem cerca de dois terços do território.

Entidades gestoras municipais

Sem prejuízo do regime específico dos serviços de titularidade estatal atrás referido, a gestão dos serviços de águas é historicamente uma atribuição dos Municípios e pode ser por eles prosseguida isoladamente ou através de associações de Municípios ou de áreas metropolitanas, mediante sistemas intermunicipais.

Também aqui podem ser adoptados modelos de gestão directa, delegada (por empresa do sector empresarial local ou constituída em parceria com o Estado) ou concessionada dos serviços de águas.

Existem actualmente mais de 300 entidades gestoras municipais de gestão directa, 36 de gestão delegada e 29 de gestão concessionada dos serviços de águas.

Entidades gestoras privadas

A legislação do sector permite a intervenção de entidades gestoras privadas nos serviços de águas, sejam de titularidade estatal ou municipal, através dos modelos de gestão concessionada, gestão delegada ou simples contratos de prestação de serviços, sempre numa base concursal.

Até agora os sistemas de titularidade estatal têm permanecido exclusivamente sobre gestão pública, mas alguns sistemas de titularidade municipal decidiram contratualizar com privados. Existem actualmente cinco grupos privados activos, que prestam serviços em cerca de quatro dezenas de sistemas de titularidade municipal.

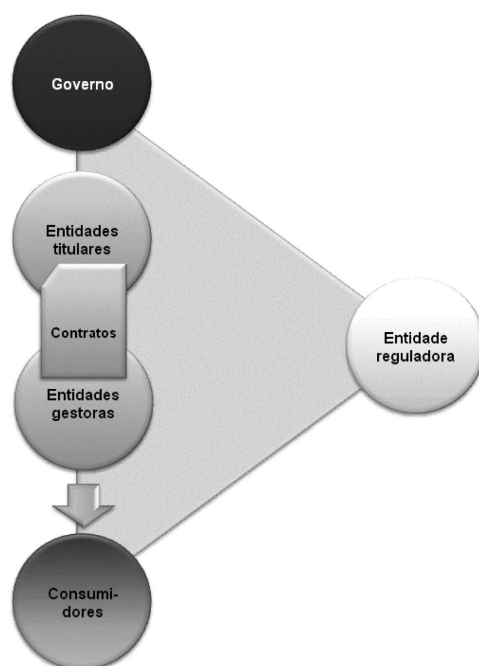
Entidade reguladora

Há em Portugal uma entidade reguladora nacional para os serviços de águas, abrangendo também os resíduos, designada Instituto Regulador de Águas e Resíduos (IRAR), que iniciou a sua actividade no ano 2000. Em face da dimensão do País, com apenas dez milhões de habitantes e 92.000 km^2 de extensão, a opção pela criação de uma única entidade reguladora foi considerada a mais racional, tendo em vista as mais-valias de uma visão global do sector, maior facilidade de uniformização de regras, procedimentos e interpretações, potenciação do *benchmarking*, diminuição do risco de captura e naturalmente racionalização dos recursos regulatórios.

Os objectivos da entidade reguladora são defender os direitos dos consumidores utentes dos sistemas estatais e municipais, por um lado, e assegurar a sustentabilidade económica destes, por outro. Procedendo deste modo, pretende promover a regulação como instrumento moderno de intervenção do Estado nos sectores de actividade económica fundamentais, com vistas ao seu bom funcionamento e à defesa do interesse público.

A atuação da entidade reguladora deve pautar-se pelos princípios de competência, isenção, imparcialidade e transparência, e ter em conta, de forma integrada, as vertentes técnica, económica, jurídica, ambiental, de saúde pública, social e ética, que devem caracterizar estes serviços.

Como se representa na Figura 1, a entidade reguladora acompanha a prestação dos serviços de águas aos consumidores, da responsabilidade das entidades titulares dos serviços, que o prestam directamente ou o delegam ou concessionam a uma entidade gestora pública ou privada, através de um contrato, tudo isto no quadro do programa estratégico definido pelo governo para o sector. Esse acompanhamento é materializado nomeadamente através da definição de regras claras a nível de funcionamento e de objectivos a atingir e da verificação do seu cumprimento.

Figura 1 – A intervenção da entidade reguladora

Consumidores

Os consumidores são representados por associações de defesa de consumidores, em geral dotadas de personalidade jurídica, sem fins lucrativos e com o objectivo principal de proteger os direitos e os interesses dos consumidores em geral ou dos consumidores seus associados. Podem ser de âmbito nacional, regional ou local.

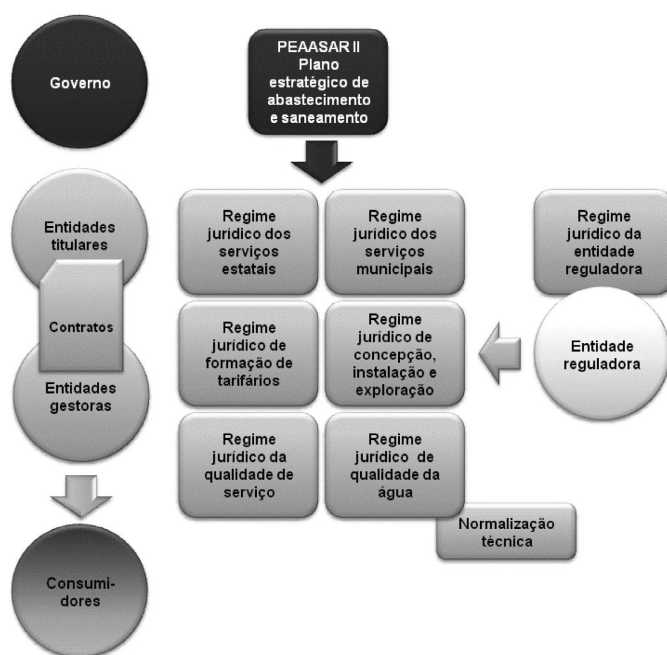
As associações de consumidores gozam dos seguintes direitos, entre outros: direito a representar os consumidores no processo de consulta e audição públicas a realizar no decurso da tomada de decisões susceptíveis de afectar os direitos e interesses daqueles; direito a consultar os processos e demais elementos existentes nas repartições e serviços públicos da

administração central, regional ou local que contenham dados sobre as características de bens e serviços de consumo e de divulgar as informações necessárias à tutela dos interesses dos consumidores; direito a serem esclarecidas sobre a formação dos preços de bens e serviços, sempre que o solicitem; direito a participar nos processos de regulação de preços de fornecimento de bens e de prestações de serviços essenciais, nomeadamente nos domínios da água, e a solicitar os esclarecimentos sobre as tarifas praticadas e a qualidade dos serviços, por forma a poderem pronunciar-se sobre elas; direito a solicitar aos laboratórios oficiais a realização de análises sobre a composição ou sobre o estado de conservação e demais características dos bens destinados ao consumo público e de tornarem públicos os correspondentes resultados; direito de queixa e denúncia, bem como direito de se constituírem como assistentes em sede de processo penal e a acompanharem o processo contra-ordenacional, quando o requeiram.

O Enquadramento Geral

Instrumentos estratégicos, jurídicos e normativos

Cabe naturalmente ao governo decidir politicamente a estratégia para o sector e materializá-la no Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais (Peaasar), documento de médio prazo que vai sendo actualizado, e onde se definem os grandes objectivos para o País e as grandes linhas do modelo preconizado para atingir esses objectivos. É então necessário assegurar a existência de legislação que clarifique as regras do jogo em vários níveis, onde o regulador tem um papel relevante em termos da sua preparação técnica e de sua proposta ao Governo, que tem o Poder Legislativo. Neste quadro, o regulador definiu como componentes essenciais do quadro legislativo os seguintes regimes (Figura 2):

Figura 2 – Principais instrumentos estratégicos e legais

- Regime jurídico dos serviços estatais de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais urbanas;
- Regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais urbanas;
- Regime jurídico da regulação;
- Regime jurídico de formação de tarifários;
- Regime jurídico de qualidade de serviço;
- Regime jurídico de qualidade da água para consumo humano;
- Regime jurídico de concepção, instalação e exploração dos sistemas.

Esta legislação cobre os aspectos essenciais do sector, é complementada com normas técnicas e naturalmente articula-se com a legislação

transversal de áreas de interface, como a legislação ambiental, de defesa do consumidor, da contratação pública e da concorrência.

Seguidamente apresentam-se brevemente cada um dos instrumentos estratégicos, jurídicos e normativos descritos anteriormente.

Plano estratégico para o sector

O Peaasar II materializa as orientações estratégicas e os objectivos para o sector do abastecimento de água e saneamento de águas residuais urbanas. Foi aprovado pelo Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (MAOTDR) e define três grandes objectivos estratégicos e as respectivas orientações que devem enquadrar os objectivos operacionais e as medidas a desenvolver no período 2007-2013:

- A universalidade, a continuidade e a qualidade do serviço;
- A sustentabilidade do sector, implicando a melhoria da produtividade e da eficiência;
- A protecção dos valores de saúde pública e ambientais.

Os objectivos operacionais definidos no Peaasar II no âmbito da universalidade, continuidade e qualidade do serviço são: servir cerca de 95% da população total do País com sistemas públicos de abastecimento de água e servir cerca de 90% com sistemas públicos de saneamento de águas residuais urbanas, sendo que em cada sistema integrado o nível de atendimento desejável deve ser de pelo menos 70% da população abrangida; obter níveis adequados de qualidade do serviço, mensuráveis pela conformidade dos indicadores de qualidade do serviço definidos pela entidade reguladora; estabelecer orientações para a definição de tarifas ao consumidor final, evoluindo tendencialmente para um intervalo razoável e compatível com a capacidade económica das populações.

No âmbito da sustentabilidade do sector, os objectivos operacionais são: garantir a recuperação integral dos custos incorridos com os serviços; optimizar a gestão operacional e eliminar custos de ineficiência; contribuir para a dinamização do tecido empresarial privado nacional e local.

Os objectivos estratégicos relativos à protecção dos valores ambientais são: cumprir os objectivos decorrentes do normativo nacional e comuni-

tário; garantir uma abordagem integrada na prevenção e no controlo da poluição provocada pela actividade humana e pelos sectores produtivos; aumentar a produtividade e a competitividade do sector através de soluções que promovam a eco-eficiência.

Ao invés da primeira versão do Peasaar I, cuja linha de orientação se centrou no desenvolvimento dos sistemas integrados em alta, o Peasaar II concentra-se fortemente nas várias situações por resolver nos sistemas em baixa, dando um enfoque especial para os investimentos que visem a articulação entre os sistemas em alta com a vertente em baixa, assim como para aqueles que visem a redução de perdas e fugas nas redes de abastecimento.

Para este efeito o Peaasar II propõe parcerias entre o Estado e as autarquias que tenham em vista a integração das baixas municipais em sistemas multimunicipais existentes ou a criar, assim como a regulamentação da gestão dos sistemas municipais e a legislação que regulamente as concessões em baixa.

No âmbito da optimização dos modelos de gestão, o plano preconiza que se deve alargar o leque de soluções institucionais de gestão empresarial. Também neste âmbito é preconizada a reconfiguração dos sistemas multimunicipais através de fusões entre sistemas vizinhos que configurem economias de escala e de gama ou mais-valias ambientais.

São estabelecidas orientações e fixados objectivos de protecção de valores ambientais no contexto da actividade do sector, com particular destaque para as boas práticas ambientais e para a gestão integrada dos recursos hídricos, o uso eficiente da água, a gestão das águas pluviais numa perspectiva ambiental, a gestão das lamas produzidas nas estações de tratamento de água e nas estações de tratamento de águas residuais, a problemática do tratamento de efluentes industriais, com particular destaque para os efluentes agro-industriais, a eco-eficiência energética, a gestão patrimonial de infra-estruturas numa perspectiva ambiental, as exigências ambientais a nível da contratação e a monitorização ambiental. São ainda analisados outros aspectos relevantes para a estratégia, designadamente a formação, a investigação e o desenvolvimento.

Os investimentos a realizar na vertente em alta, necessários para a conclusão e a expansão dos sistemas plurimunicipais, são estimados na ordem dos 1.600 milhões de euros. Na vertente em baixa a estimativa dos investimentos prioritários a realizar no período 2007-2013 é da ordem dos 2.200 milhões de euros e refere-se a: investimentos directamente relacionados com a articulação com os sistemas em alta, designadamente a execução das interligações entre ambas as vertentes (alta e baixa) de redes de distribuição de água e reservas municipais e de redes de drenagem de águas residuais; investimentos de renovação e reabilitação essenciais ao processo de redução de perdas, nomeadamente nas redes de abastecimento de água; investimentos essenciais em sistemas de drenagem de águas residuais para o início do processo de separação da componente pluvial em sistemas unitários e de erradicação de ligações cruzadas nos sistemas separativos.

O programa refere ainda a necessidade de se alargar o âmbito e os poderes do regulador, assim como a importância da atribuição de maior eficácia orgânica e funcional, como chaves essenciais para uma regulação eficaz e abrangente e para o estabelecimento da confiança dos agentes do sector. Também se prevê a necessidade do reforço da regulação ambiental, sobretudo através do novo quadro jurídico e institucional fornecido pela Lei da Água.

Regime jurídico dos serviços municipais

Um instrumento legal de carácter geral absolutamente estruturante do sector é o regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais (que também inclui os de gestão de resíduos urbanos), integrado no que se pode considerar um primeiro nível de regras, de carácter obrigatório.

Este regime abrange um universo de aproximadamente quatrocentas entidades municipais, entre serviços municipais e municipalizados, empresas municipais ou inter-municipais, empresas concessionárias e juntas de freguesia.

Os seus objectivos são definir o quadro jurídico global de todos os tipos de sistemas municipais, harmonizar os regimes aplicáveis aos diferentes modelos de gestão, nomeadamente na protecção dos utilizadores finais, clarificar a contratualização dos serviços com os utilizadores e adaptar regimes gerais, como os do sector empresarial local e do novo código da contratação pública, às especificidades do sector. Pretende-se assegurar condições de igualdade e transparência no acesso à actividade e no respectivo exercício, bem como nas relações contratuais. Ele visa também assegurar uma correcta protecção e informação do utilizador destes serviços, evitando possíveis abusos decorrentes dos direitos de exclusivo, por um lado, no que se refere à garantia e ao controlo da qualidade dos serviços públicos prestados e, por outro, no que respeita à supervisão e ao controlo dos preços praticados, que se revela essencial por se estar perante situações de monopólio.

Numa parte geral aplicável a todos os modelos de gestão, define o objecto, os princípios, os intervenientes, os modelos de gestão, a gestão técnica dos serviços e as relações com os utilizadores.

Especificamente para o modelo de gestão delegada, define regras para o procedimento de selecção do parceiro privado em parcerias público-privadas de base institucional, opções de saída da relação para ambas as partes envolvidas no contrato de sociedade, clarificação dos poderes da entidade delegante independentemente da sua posição accionista na entidade gestora, densificação do conteúdo do contrato de gestão delegada, mecanismos de partilha de riscos e consequências financeiras da sua verificação, remuneração do capital accionista e regras sobre actualização de tarifas e revisão periódica do contrato.

Para o modelo de gestão concessionada, define regras relativas à partilha de responsabilidades e riscos retidos obrigatoriamente pelo concedente, passíveis de repercussão tarifária ou assumidos pela concessionária, remissão para o Código da Contratação Pública com inserção de especificidades quanto ao conteúdo do caderno de encargos e revisão do critério de adjudicação, valor actualizado dos proveitos tarifários, taxa de retorno sobre o investimento accionista, proveitos mínimos exigidos

pela concessionária, adequação e clareza dos compromissos assumidos em sede de plano de investimentos a cargo da concessionária, robustez do plano de financiamento perante cenários adversos, maior comparabilidade das potenciais propostas e clarificação das áreas deixadas à concorrência, conteúdo do contrato de concessão e comissão de acompanhamento e procedimentos trienais de compensação entre concedente e concessionária.

Em síntese, o regime dos serviços municipais estabelece um regime comum, assegurando que a qualidade do serviço prestado aos utilizadores finais e a salvaguarda dos seus direitos não são afectados pela escolha do modelo de gestão, promove uma maior robustez e transparência na forma como parcerias público-privadas são contratualizadas, acompanhadas e fiscalizadas, assegura melhor gestão dos contratos por parte do parceiro público e maior segurança jurídica no sentido de atrair iniciativa privada com competências e capacidade para acrescentar valor à prestação destes serviços essenciais e acautela equilíbrio entre o que é crítico para cada um dos parceiros.

Regime jurídico dos sistemas multimunicipais

Um instrumento legal de carácter geral também estruturante do sector é o regime jurídico dos serviços multimunicipais (estatais) de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais (que também inclui os de gestão de resíduos urbanos), integrado no que se pode considerar um primeiro nível de regras, de carácter obrigatório.

Este regime abrange um universo de dezasseis entidades multimunicipais, que são empresas concessionárias exclusivamente públicas por designação, ou seja, sem concurso.

Os seus objectivos são definir o quadro jurídico global de todos os tipos de sistemas multimunicipais, harmonizar os regimes aplicáveis aos diferentes modelos de gestão, nomeadamente na protecção dos utilizadores, clarificar a contratualização dos serviços com os utilizadores e adaptar regimes gerais, como o do novo Código da Contratação Pública, às especificidades do sector.

Pretende-se assegurar condições de igualdade e transparência no exercício da actividade, bem como nas relações contratuais. Ele visa também assegurar uma correcta protecção e informação do utilizador destes serviços, evitando possíveis abusos decorrentes dos direitos de exclusivo, por um lado, no que se refere à garantia e ao controlo da qualidade dos serviços públicos prestados e, por outro, no que respeita à supervisão e controlo dos preços praticados, que se revela essencial por se estar perante situações de monopólio.

Numa parte geral aplicável a todos os modelos de gestão define os princípios gerais de gestão desta missão de interesse público, as actividades e os bens e meios afectos, as actividades complementares ou acessórias, a adesão dos Municípios, a relação com os utilizadores, os critérios para a fixação dos proveitos a obter por via dos tarifários e os tarifários aplicados, os deveres de informação e os modelos alternativos de gestão directa, de gestão delegada e de gestão concessionada.

Especificamente para o modelo gestão directa, define o tarifário bem como a contabilidade e regime financeiro.

Para o modelo gestão delegada, define os requisitos para o exercício das actividades, a remuneração do capital accionista, o regime especial de regulação econômica e os poderes do Estado enquanto delegante.

Particularmente para o modelo gestão concessionada, define o objecto e o prazo do contrato de concessão, as relações entre a concessionária e os utilizadores, os investimentos a cargo da concessionária e a cargo dos Municípios, o financiamento da concessão, a fixação dos tarifários, a remuneração do capital accionista, a revisão do contrato de concessão, o trespasse, o sequestro e o resgate da concessão, bem como os poderes do Estado enquanto concedente.

Regime jurídico da entidade reguladora

Um terceiro instrumento legal de carácter geral também estruturante do sector é o regime jurídico da entidade reguladora, integrado no que se pode considerar um primeiro nível de regras, de carácter obrigatório.

Este regime abrange directamente a entidade reguladora e indirectamente um universo de mais de quatrocentas entidades municipais e multimunicipais.

Os seus objectivos são enquadrar a missão da entidade reguladora, definindo-se claramente as suas atribuições, especialmente em termos da regulação geral do sector, da regulação econômica das entidades gestoras, da regulação da qualidade de serviço das entidades gestoras e da regulação da qualidade da água para consumo humano, incluindo na área sancionatória.

Na medida em que estes serviços constituem monopólios naturais ou legais de cariz local ou regional, requerem uma forma de regulação que permita ultrapassar a inexistência de mecanismos de auto-regulação que caracterizam os mercados concorrenciais. Sem regulação não há incentivos a um aumento da eficiência e da eficácia das entidades gestoras, aumentando o risco de prevalência destas sobre os utilizadores, com a consequente possibilidade de estes últimos receberem serviços de menor qualidade e de preço mais elevado.

Pretende-se assegurar uma correcta protecção do utilizador dos serviços de águas, evitando possíveis abusos decorrentes dos direitos de exclusivo, por um lado, no que se refere à garantia e ao controlo da qualidade dos serviços públicos prestados e, por outro, no que respeita à supervisão e ao controlo dos preços praticados, que se revela essencial por se estar perante situações de monopólio natural ou legal.

Pretende-se também assegurar as condições de igualdade e transparência no acesso e no exercício da actividade de serviços de águas e nas respectivas relações contratuais, bem como consolidar um efectivo direito público à informação geral sobre o sector e sobre cada uma das entidades gestoras.

Em nível da orgânica da entidade reguladora, define a sua natureza, a jurisdição territorial e sede, o regime jurídico, o âmbito subjectivo e a missão e atribuições; define ainda os órgãos (conselho directivo, fiscal único e conselho consultivo), o estatuto dos membros do conselho directivo, a organização interna, o regime de pessoal e o sigilo profissional; por fim, define regras relativas a receitas, despesas e património. Em nível da actividade regulatória, define os instrumentos regulatórios, os poderes de autoridade e os regulamentos.

Regime jurídico da formação de tarifários

Um instrumento legal de carácter específico também importante do sector é o regime jurídico da formação de tarifários aplicáveis aos utilizadores finais dos serviços de águas, integrado no que se pode considerar um segundo nível de regras, de carácter obrigatório.

Este regime abrange um universo de mais de quatrocentas entidades gestoras.

Os seus objetivos são harmonizar as estruturas tarifárias que servem ao financiamento destes serviços, trazer-lhes racionalidade económica e financeira e assegurar a respectiva viabilidade e melhoria, sempre sem pôr em xeque a autonomia que deve haver na sua gestão.

Procura igualmente acautelar mecanismos de moderação tarifária, nomeadamente através da dedução de várias rubricas à base de custos dos serviços a recuperar pela via tarifária. Nestas incluem-se os valores relativos ao reconhecimento contabilístico de comparticipações e subsídios ao investimento a fundo perdido com origem, especialmente, em fundos comunitários. Prevê-se igualmente a possibilidade da subsidiação à exploração através dos orçamentos municipais e de eventuais fundos de equilíbrio tarifário. Em reforço ao mecanismo de progressividade de escalões de consumos domésticos, já amplamente aplicado em Portugal no caso do serviço de abastecimento, e atendendo ao fundamental desiderato de assegurar a acessibilidade económica a estes serviços por parte dos utilizadores finais domésticos de menor rendimento, recomenda-se a disponibilização do acesso a um tarifário social a estes utilizadores, sem prejuízo da possibilidade de se disponibilizar também um tarifário específico dirigido às famílias numerosas, independentemente do seu nível de rendimento.

Apela, por isso, e antes do mais, aos princípios aplicáveis na matéria consagrados pelo Direito Comunitário e pelo Direito interno português, sobressaindo de entre o conjunto o princípio da recuperação dos custos. Trata-se não apenas de garantir a sustentabilidade dos sistemas no longo prazo mas de infundir nestes tarifários o critério de equidade que lhes tem faltado. Assenta na equiparação genérica das tarifas destes serviços a preços. Neste sentido, recomenda-se igualmente uma gradual eliminação

dos montantes cobrados autonomamente pelos ramais de ligação dos sistemas prediais aos sistemas públicos de abastecimento e saneamento, que constituem actualmente um dos obstáculos à desejável universalização do acesso dos utilizadores a estes serviços, por razões sociais, ambientais e de saúde pública. Preconiza as regras essenciais de enquadramento dos tarifários de abastecimento e saneamento. Define um conjunto de regras comuns relativas ao procedimento de fixação dos tarifários, bem como aos critérios fundamentais de diferenciação das tarifas, destacando-se a preocupação com os tarifários sociais e o cuidado, motivado também por razões de ordem social, em conferir tratamento distinto aos utilizadores domésticos e não domésticos. Define as regras particulares a cada um dos tipos de tarifários, clarificando o conjunto de prestações de que as tarifas de abastecimento e saneamento representam a contrapartida, delimitando a respectiva incidência objectiva e subjectiva, precisando as suas componentes e as regras específicas de determinação da base de cálculo que a aplicação de algumas destas tarifas por vezes exige.

Aborda ainda a matéria da facturação dos serviços e das relações com os respectivos utilizadores, complementando a legislação existente dedicada às relações com os utilizadores. Trata-se de harmonizar um conjunto de questões que, não respeitando directamente à fixação dos tarifários, possui importância fundamental na garantia de uma relação saudável e transparente das entidades gestoras dos sistemas com os utilizadores finais, que constituem a razão de ser da sua actividade.

Regime jurídico da qualidade de serviço

Um instrumento legal de carácter específico também importante do sector é o regime jurídico da qualidade de serviço prestado pelas entidades gestoras aos consumidores, integrado no que se pode considerar um segundo nível de regras, de carácter obrigatório.

Este regime abrange um universo de mais de quatrocentas entidades municipais e multimunicipais.

O seu objectivo é definir níveis mínimos de qualidade para os aspectos que estão directamente relacionados com a qualidade do serviço

prestado aos utilizadores e por eles sentidos directamente, bem como as compensações devidas em caso de incumprimento.

Este regime tem essencialmente por base um sistema de avaliação da qualidade de serviço desenvolvido pela entidade reguladora, composto por vinte indicadores para cada actividade (Figura 3), que deve contemplar pelo menos as seguintes vertentes:

Figura 3 – Sistema de avaliação da qualidade de serviço

– A defesa dos interesses dos utilizadores, correspondentes a aspectos que estão relacionados com as tarifas praticadas e a qualidade do serviço a eles prestado;
– A sustentabilidade da prestação dos serviços públicos em causa, nomeadamente aspectos que traduzam uma capacidade infra-estrutural, operacional e financeira necessária à garantia de uma prestação de serviço regular e contínua aos utilizadores de acordo com elevados níveis de qualidade;
– A sustentabilidade ambiental, nomeadamente aspectos que traduzam o impacte ambiental da actividade da entidade gestora, por exemplo em termos de conservação dos recursos naturais.

Regime jurídico da qualidade da água para consumo humano

Um instrumento legal de carácter específico também importante do sector é o regime jurídico da qualidade da água para consumo humano fornecida aos consumidores.

Este regime abrange um universo de aproximadamente quatrocentas entidades municipais e multimunicipais, ou seja, todas as que prestam serviço de abastecimento de água.

O seu objectivo é definir as regras que devem ser asseguradas pelas entidades gestoras no fornecimento de água aos consumidores, através de cerca de cinquenta parâmetros, e deve obedecer à exigente legislação européia nesta matéria, sem prejuízo de especificidades nacionais.

O regime aborda as obrigações de qualidade da água, o programa de controlo da qualidade da água, os incumprimentos, os laboratórios de ensaios, a fiscalização e o regime contra-ordenacional.

Regime jurídico de concepção, instalação e exploração dos sistemas

Um instrumento legal de carácter específico também importante do sector é o regime jurídico de concepção, instalação e exploração dos sistemas de serviços de águas, integrado no que se pode considerar um segundo nível de regras, de carácter obrigatório.

Este regime abrange um universo de mais de quatrocentas entidades municipais e multimunicipais.

O seu objectivo é definir as regras a que devem obedecer a respectiva concepção, construção e exploração.

Quanto aos sistemas de abastecimento de água, o regime aborda a concepção dos sistemas, os elementos de base para dimensionamento, as redes de distribuição, os elementos acessórios da rede e as instalações complementares, como captações, instalações de tratamento, reservatórios e instalações de bombagem.

No referente aos sistemas de drenagem pública de águas residuais, o regime aborda a concepção dos sistemas, os elementos de base para dimensionamento, as redes de colectores, os elementos acessórios da rede, as instalações complementares e o destino final das águas residuais domésticas, pluviais e industriais.

No que respeita ao estabelecimento e exploração de sistemas públicos, o regime aborda questões associadas aos estudos e projectos, à execução de obras e à exploração de sistemas públicos.

Normalização técnica

Complementar do regime de concepção, instalação e exploração dos sistemas públicos, a normalização técnica nacional e européia relativa aos serviços de águas constitui também um instrumento relevante para as entidades gestoras do sector e para a indústria associada, no que se pode considerar um terceiro nível de regras, embora de carácter em geral voluntário.

As normas européias são preparadas pelo CEN – Comité Europeu de Normalização, com a participação de peritos de dezanove países membros, pertencentes à União Européia e à Associação Européia do Comércio Livre (EFTA). Há ainda que considerar as normas ISO relevantes, nomeadamente da TC224, que dizem respeito sobretudo ao desempenho dos sistemas e à gestão de emergências.

A entidade que em Portugal não só tem a responsabilidade geral da actividade normativa como também a responsabilidade de assegurar a representação do País nas actividades do CEN e a defesa dos seus in-

teresses, é o Instituto Português da Qualidade (IPQ). De acordo com a política integrada de sistemática outorga da actividade normativa a entidades vocacionadas para o exercício respectivo, o IPQ delega funções de normalização em organismos públicos, privados ou mistos por ele reconhecidos para exercer actividades de normalização num dado domínio, os chamados Organismos com funções de Normalização Sectorial (ONS). Em 1988, o Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) foi reconhecido como ONS para a área dos sistemas de saneamento básico, através da Comissão Técnica CT 90, registando-se desde então a sua intervenção em cerca de 270 normas.

Em termos de abastecimento de água, os grupos de trabalho têm centrado a sua actividade nos requisitos gerais dos sistemas públicos e seus componentes, no efeito dos materiais em contacto com a água potável, nos dispositivos de protecção contra a contaminação da água potável, no tratamento de água para consumo humano, na gestão patrimonial de infra-estruturas e na segurança.

Em termos de saneamento de águas residuais, os grupos de trabalho têm centrado a sua actividade nos requisitos gerais dos sistemas e seus componentes, nos dispositivos de entrada e de fecho de sumidouros e câmaras de visita, nos dispositivos de retenção de óleos e gorduras, no dimensionamento estrutural de tubagens, na renovação e reparação de colectores e de ramais, na concepção e desempenho de sistemas de drenagem públicos, nas pequenas, médias e grandes instalações de tratamento, na gestão patrimonial de infra-estruturas e na segurança.

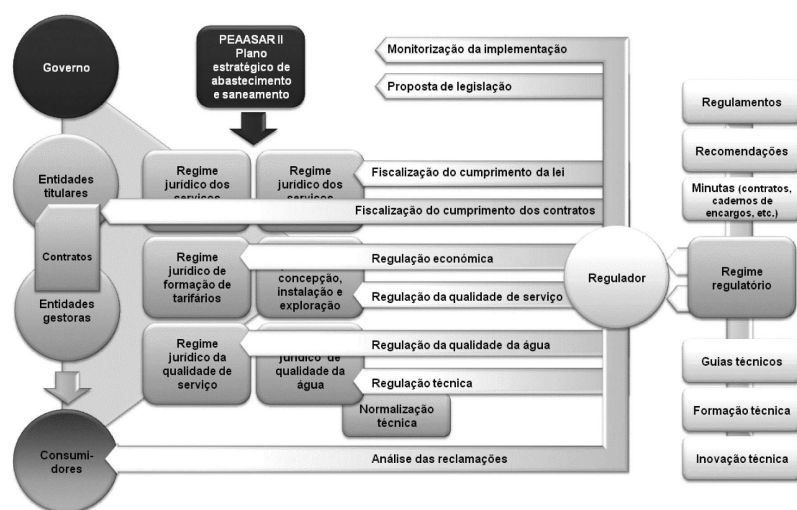
A Intervenção Regulatória

Modelo regulatório

Apresentado que foi o quadro dos principais instrumentos estratégicos, jurídicos (regras gerais de primeiro nível e específicas segundo nível, de carácter obrigatório) e normativo (regras de terceiro nível, de carácter voluntário) dos serviços de águas em Portugal, cabe à entidade reguladora não só manter actualizado esse mesmo quadro mas também e principalmente velar pelo seu cumprimento.

Para o efeito, e tendo por base o mandato que lhe é dado através do seu próprio regime jurídico, a entidade reguladora deve especificar todo um conjunto de procedimentos regulatórios (Figura 4) que assegurem a eficácia da sua acção, e que passam por:

–Procedimentos de monitorização de implementação da estratégia;
–Procedimentos na preparação de anteprojectos legislativos;
–Procedimentos de fiscalização do cumprimento legal e contratual pelas empresas;
–Procedimentos da regulação económica das empresas;
–Procedimentos de regulação da qualidade de serviço das empresas;
–Procedimentos de regulação da qualidade da água das empresas;
–Procedimentos de regulação técnica das empresas;
–Procedimentos de análise das reclamações.

Figura 4 – Procedimentos regulatórios

Estes procedimentos constituem no seu conjunto o modelo regulatório e o âmago da actividade da entidade reguladora.

Procedimentos de monitorização de implementação da estratégia

Para efeitos da monitorização de implementação da estratégia nacional definida pelo governo, a entidade reguladora estabeleceu procedimentos, o primeiro dos quais de periodicidade anual e o segundo de forma temporalmente aleatória:

- Monitorização anual da estratégia nacional para o sector materializada no Peaasar II, com a elaboração de um relatório de avaliação do progresso obtido e dos eventuais constrangimentos, em articulação com a entidade ambiental, que é objecto de divulgação pública;
- Preparação de sugestões ao governo para o aperfeiçoamento da estratégia do sector, por forma a garantir a melhor salvaguarda dos interesses dos utilizadores, bem como da viabilidade económica e dos legítimos interesses das entidades gestoras e dos restantes agentes do sector.

Os resultados obtidos nesta actividade regulatória constam do volume 1 – Caracterização geral do sector da publicação anual, **Relatório anual do sector de águas e resíduos em Portugal**, com divulgação pública.

Procedimentos na preparação de anteprojectos legislativos

Para efeitos da preparação de anteprojectos legislativos a apresentar ao governo, a entidade reguladora estabeleceu um conjunto de procedimentos, de forma temporalmente aleatória:

- Identificação das necessidades de preparação e de revisão da legislação para clarificação das regras de funcionamento do sector;
- Elaboração do trabalho técnico de preparação e de revisão dessa legislação, sob a forma de anteprojectos, tendo nomeadamente em conta o enquadramento legislativo europeu;
- Discussão intensa com os agentes relevantes do sector desses anteprojectos, dando oportunidade a que se pronunciem sobre os mesmos;
- Proposta ao governo desses anteprojectos de nova legislação ou de revisão da legislação existente.

Os resultados obtidos nesta actividade regulatória constam do volume 1 – Caracterização geral do sector da publicação anual, **Relatório anual do sector de águas e resíduos em Portugal**, com divulgação pública.

Procedimentos de fiscalização do cumprimento legal e contratual pelas empresas

Para efeitos de fiscalização do cumprimento legal e contratual pelas entidades gestoras, a entidade reguladora estabeleceu procedimentos, de forma temporalmente aleatória:

- Acompanhamento dos processos relativos à criação de novas entidades gestoras de sistemas, reconfigurações e fusões, quer multimunicipais, quer municipais, nas fases de processos de concurso (quando aplicável), contratualização, execução, eventual alteração contratual e cessação de serviço;
- Realização de auditorias casuísticas às entidades gestoras para avaliação do seu cumprimento legal e contratual.

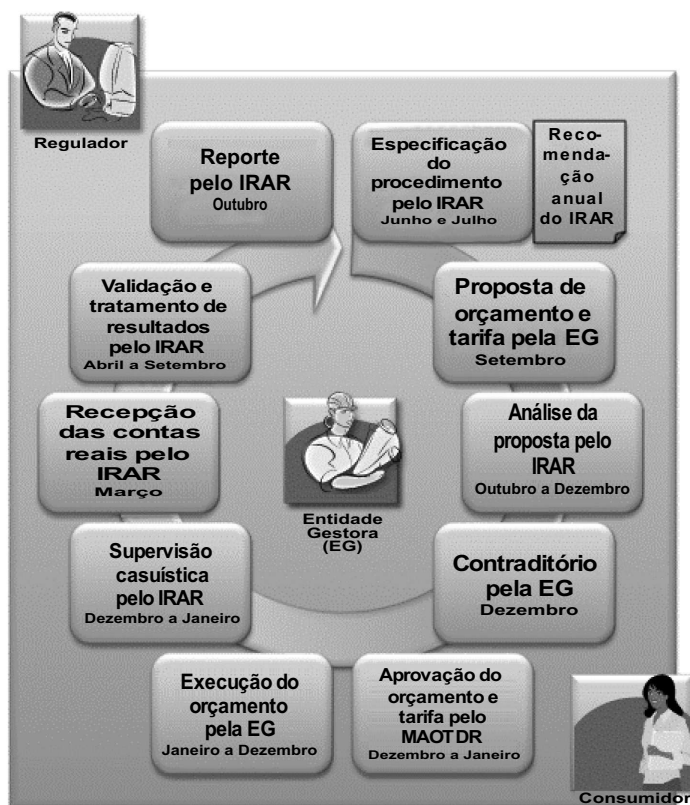
Os essenciais dos resultados obtidos nesta actividade regulatória constam do volume 1 – Caracterização geral do sector da publicação anual, **Relatório anual do sector de águas e resíduos em Portugal**, com divulgação pública.

Procedimentos da regulação económica das empresas

Para efeitos de regulação económica das entidades gestoras multimunicipais (estatais), a entidade reguladora estabeleceu um conjunto de procedimentos, de periodicidade anual, que obrigam as entidades gestoras e ocorrem de forma programada ao longo do ano, apresentando as seguintes etapas mais relevantes (Figura 5):

- A entidade reguladora remete a todas as entidades gestoras concessionárias multimunicipais, até final de julho do ano anterior, um conjunto de recomendações para efeitos de elaboração das propostas de orçamento e projectos tarifários;

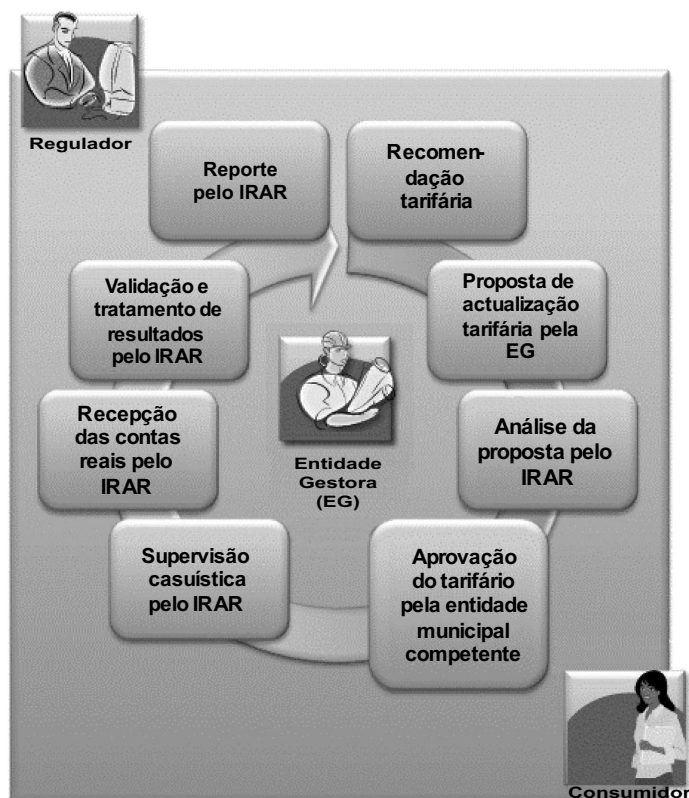
- As entidades gestoras concessionárias multimunicipais enviam à entidade reguladora, até final de setembro, as propostas de orçamento e os projectos tarifários relativos ao ano seguinte, tendo em atenção o disposto na legislação e ainda as recomendações adicionais da entidade reguladora;
- Idealmente de outubro a finais de dezembro, a entidade reguladora aprecia e emite parecer sobre as propostas de orçamento e os projectos tarifários para o ano seguinte e, após um período de contraditório, submete-o à consideração do concedente, que decide pela sua aprovação ou não, desejavelmente até ao final do ano;
- De janeiro a dezembro do ano seguinte as entidades gestoras concessionárias multimunicipais executam o orçamento aprovado tendo em conta o tarifário também aprovado. Neste período a entidade reguladora procede a acções de acompanhamento da execução orçamental, por exemplo através de auditorias;
- Até final do mês de março do ano seguinte, as entidades gestoras concessionárias multimunicipais remetem o relatório e contas aprovado em Assembleia-geral de accionistas, acompanhado da respectiva acta de aprovação, dos balancetes contabilísticos e do relatório anual de execução orçamental devidamente fundamentado;
- Seguidamente a entidade reguladora, até final do mês de setembro, analisa a execução orçamental e o desempenho económico e financeiro das entidades gestoras concessionárias multimunicipais, procedendo ao cálculo de indicadores económicos e à análise da sua evolução temporal (histórica).

Figura 5 –Regulação económica das entidades multimunicipais

Para efeitos de regulação econômica das entidades gestoras concessionárias municipais, a entidade reguladora estabeleceu um outro conjunto de procedimentos, de periodicidade anual, que obrigam as entidades gestoras e ocorrem de forma programada ao longo do ano, apresentando as seguintes etapas mais relevantes (Figura 6):

- A entidade reguladora remete a todas as entidades gestoras concessionárias municipais, até final de julho do ano anterior, um con-

junto de recomendações para fins de elaboração das actualizações tarifárias;

- As entidades gestoras concessionárias municipais enviam à entidade reguladora, em princípio até final de setembro, as propostas de actualização tarifária relativas ao ano seguinte, tendo em atenção o disposto na legislação e ainda as recomendações adicionais da entidade reguladora;
- Idealmente de outubro a finais de dezembro, a entidade reguladora aprecia e emite parecer sobre as propostas de actualização tarifária para o ano seguinte e envia-o à consideração da concessionária e do concedente;
- As entidades gestoras concessionárias municipais, em geral entre setembro e dezembro, fazem aprovar pelas entidades municipais competentes os tarifários relativos ao ano seguinte, tendo em atenção o parecer da entidade reguladora;
- De janeiro a dezembro do ano seguinte as entidades gestoras deverão aplicar o tarifário aprovado;
- Neste período a entidade reguladora procede a acções de acompanhamento através de auditorias, verificando particularmente o cumprimento do disposto no regime tarifário;
- Até final do mês de março do ano seguinte, as entidades gestoras concessionárias municipais deverão remeter o relatório e contas, acompanhado dos balancetes contabilísticos;
- Seguidamente a entidade reguladora, até final do mês de setembro, analisa o desempenho económico e financeiro das entidades gestoras, procedendo ao cálculo de indicadores económicos e à análise da sua evolução temporal (histórica).

Figura 6 –Regulação económica das entidades concessionárias municipais

Para efeitos de regulação económica das entidades gestoras municipais não concessionárias, a entidade reguladora estabeleceu um terceiro conjunto de procedimentos, de periodicidade anual, que obrigam as entidades gestoras e ocorrem de forma programada ao longo do ano, apresentando as seguintes etapas mais relevantes (Figura 7):

- A entidade reguladora remete a todas as entidades gestoras municipais não concessionárias, até final de julho do ano anterior, um conjunto de recomendações para efeitos de elaboração das actualizações tarifárias;
- As entidades gestoras municipais não concessionárias, em geral entre setembro e dezembro, fazem aprovar pelas entidades municipais competentes os tarifários relativos ao ano seguinte, tendo em atenção o regime tarifário e ainda as recomendações da entidade reguladora;
- De janeiro a dezembro do ano seguinte, as entidades gestoras municipais não concessionárias aplicam o tarifário aprovado;
- Neste período a entidade reguladora procede a acções de acompanhamento através de auditorias, verificando nomeadamente o cumprimento do disposto no regime tarifário;
- Até final do mês de março do ano seguinte, as entidades gestoras municipais não concessionárias remetem o relatório e contas, acompanhado dos balancetes contabilísticos;
- Seguidamente a entidade reguladora, até final do mês de setembro, analisa o desempenho económico e financeiro das entidades gestoras municipais não concessionárias, procedendo ao cálculo de indicadores económicos e à análise da sua evolução temporal (histórica).

Figura 7 – Regulação económica das entidades municipais não concessionárias

Os resultados obtidos nestes três ciclos regulatórios constam do volume 2 – Avaliação económica e financeira da publicação anual, **Relatório anual do sector de águas e resíduos em Portugal**, com divulgação pública gratuita.

Procedimentos de regulação da qualidade de serviço das empresas

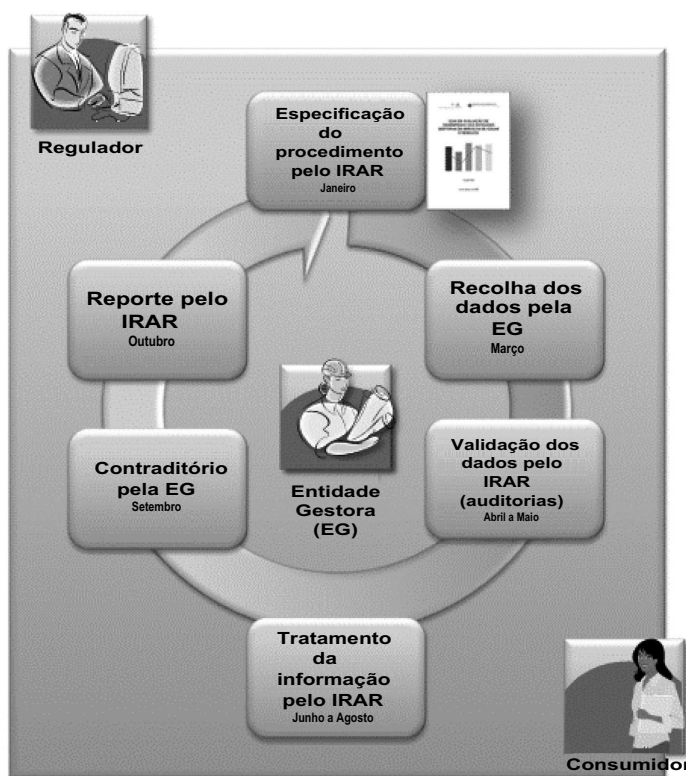
Para efeitos de regulação da qualidade de serviço, a entidade reguladora estabeleceu um conjunto de procedimentos, de periodicidade anual,

que obrigam as entidades gestoras e ocorrem de forma programada ao longo do ano, apresentando as seguintes etapas mais relevantes (Figura 8):

- As entidades gestoras procedem às seguintes actividades até final do mês de março: recolha dos dados internos e externos necessários, tendo presente os indicadores de desempenho que lhes são aplicáveis, consoante os sistemas sejam em alta ou em baixa; autoavaliação da qualidade dos dados em termos de banda de exactidão dos mesmos e de banda de fiabilidade da fonte de informação, de acordo com os critérios definidos pela entidade reguladora; introdução de dados via *internet* através do sítio da entidade reguladora; envio dos dados via aplicação específica do Portal da entidade reguladora;
- Seguidamente, e até final do mês de junho, a entidade reguladora procede à validação dos dados das entidades gestoras, através da: compilação e validação cruzada dos dados por elas fornecidos; do esclarecimento de dúvidas, nomeadamente, relativas a eventuais insuficiências dos dados; e da realização de auditorias junto das entidades gestoras;
- Terminada esta fase, e até final do mês de julho, a entidade reguladora efectua, para cada uma das entidades gestoras, o processamento dos dados e procede à interpretação dos resultados através de: cálculo dos indicadores, análise da sua evolução temporal (histórica) e sua interpretação, atendendo aos valores e intervalos de referência, aos indicadores das restantes entidades gestoras e aos factores de contexto;
- Seguidamente, e até final do mês de agosto, a entidade reguladora procede ao processamento de dados e interpretação de resultados para o conjunto das entidades gestoras, através da sua agregação em grupos (por tipo de serviço prestado e por sistemas em alta e em baixa); à síntese de resultados por indicador, para cada grupo de entidades gestoras, através de quadros e gráficos com os valores individuais de cada entidade gestora; e a análise comparativa dos indicadores de desempenho por grupo de entidades gestoras, com

avaliação crítica do seu desempenho, tendo presentes os factores de contexto dominantes e os valores de referência;

- Paralelamente e igualmente até final de agosto, a entidade reguladora promove um período de contraditório, permitindo a validação pela entidade gestora dos indicadores e dos factores de contexto utilizados, efectuando de seguida a consolidação dos respectivos indicadores.

Figura 8 – Regulação da qualidade de serviço

Os resultados obtidos neste ciclo regulatório constam do volume 3 - Avaliação da qualidade do serviço aos utilizadores da publicação anual **Relatório anual do sector de águas e resíduos em Portugal**, com di-

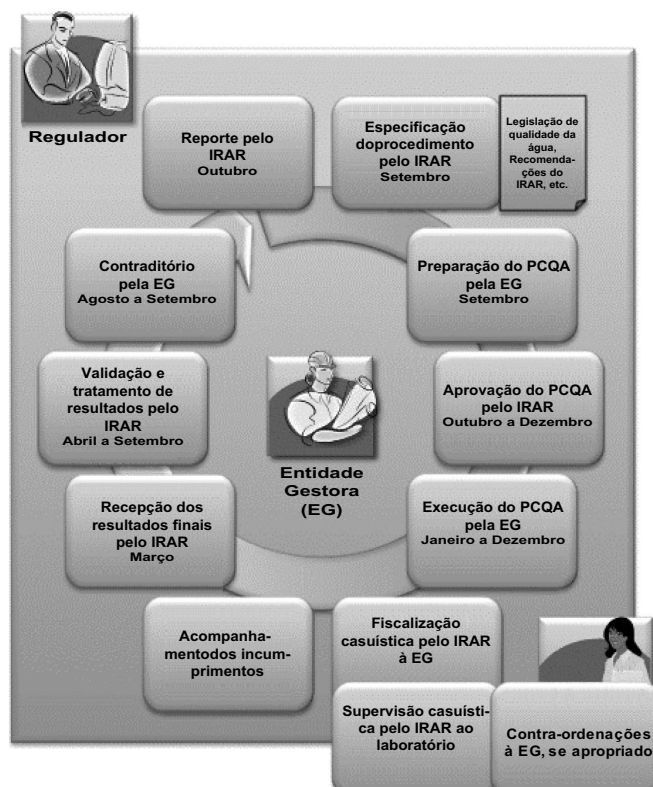
vulgação pública gratuita. Este volume inclui uma avaliação individual do desempenho de cada entidade gestora, onde serão analisados os seus resultados comparando-os com valores de referência, uma análise da evolução do desempenho de cada uma delas ao longo do tempo e uma avaliação conjunta do desempenho onde serão feitas comparações entre elas (*benchmarking*), precedidas do estabelecimento de grupos de entidades gestoras comparáveis entre si e tendo em conta factores de contexto.

Procedimentos de regulação da qualidade da água das empresas

Para efeitos de regulação da qualidade da água para consumo humano, a entidade reguladora estabeleceu um conjunto de procedimentos, de periodicidade anual, que obrigam as entidades gestoras de abastecimento de água e ocorrem de forma programada ao longo do ano, apresentando as seguintes etapas mais relevantes (Figura 9):

- As entidades gestoras dos sistemas públicos de abastecimento de água em alta e em baixa submetem à aprovação da entidade reguladora, até 15 e 30 do mês de setembro, respectivamente, via aplicação específica do Portal da entidade reguladora, o Programa de Controlo da Qualidade da Água (PCQA) relativo ao ano civil seguinte de acordo com o estipulado na legislação;
- A entidade reguladora procede à apreciação e eventual aprovação dos PCQA no prazo máximo de 45 dias;
- As entidades gestoras implementam o PCQA aprovado durante o ano seguinte, realizando a entidade reguladora fiscalizações aos sistemas de abastecimento e supervisões aos laboratórios de análises e procedendo, quando for caso disso, ao levantamento de processos de contra-ordenação;
- A entidade reguladora faz o acompanhamento dos incumprimentos dos valores paramétricos pelas entidades gestoras;
- As entidades gestoras comunicam à autoridade competente os resultados da verificação da qualidade da água obtidos na implementação do PCQA até 31 de março do ano seguinte à monitorização;
- A entidade reguladora procede à análise dos resultados, incluindo

validação, processamento, interpretação e contraditório, e elabora e publica até 30 de setembro o relatório anual do controlo da qualidade da água, conforme disposto na legislação.

Figura 9 –Regulação da qualidade da água para consumo humano

Os resultados obtidos neste ciclo regulatório constam do volume 4 – Controlo da qualidade da água para consumo humano da publicação anual, **Relatório anual do sector de águas e resíduos em Portugal**, com divulgação pública gratuita.

Procedimentos de regulação técnica das empresas

Para efeitos da regulação técnica, a entidade reguladora estabeleceu um conjunto de procedimentos, de forma temporalmente aleatória, para avaliação de projectos de investimento em infra-estruturas apresentados pelas entidades gestoras, apresentando as seguintes etapas mais relevantes:

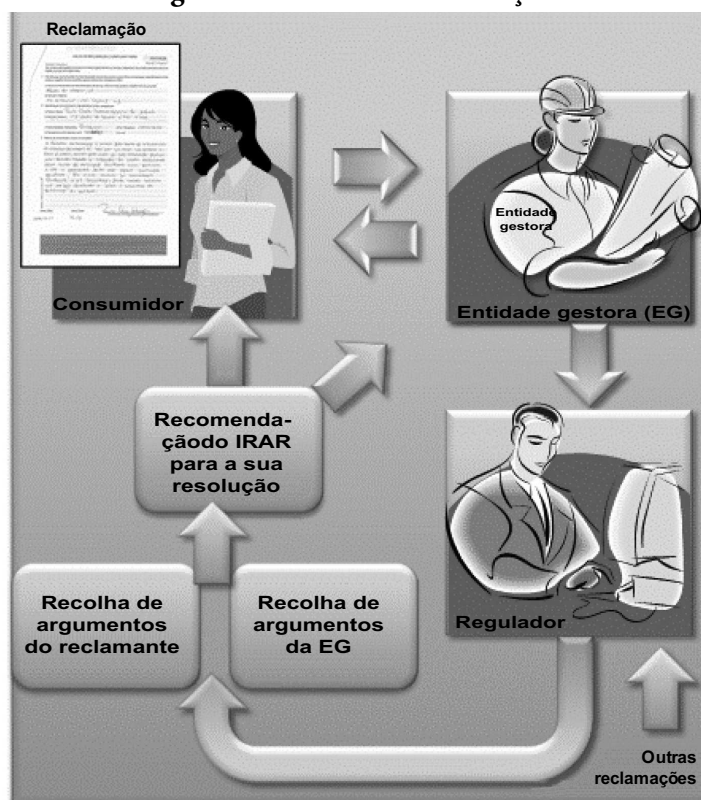
- Avaliação da razoabilidade da solução técnica geral proposta, num quadro de optimização de custos. A título de exemplo, sempre que se trate de uma estação de tratamento, é avaliada a satisfação dos requisitos técnicos dessa solução impostos pelas entidades licenciadoras no que respeita, consoante os casos, à captação de água para abastecimento e à rejeição de água residual, sendo também verificados os condicionalismos impostos por estudos de impacte ambiental;
- Avaliação da mais-valia que a infra-estrutura projectada confere ao sistema, expressa nomeadamente em termos de aumento da cobertura da população e da melhoria da qualidade do serviço prestado aos utilizadores;
- Avaliação da adequação temporal da execução da infra-estrutura projectada, ou seja, da oportunidade da execução da infra-estrutura projectada numa perspectiva de sequência lógica de programação temporal da construção do sistema global;
- Avaliação da razoabilidade dos custos de investimento e de exploração orçamentados a nível do projecto, sobretudo, por via da comparação dos respectivos custos unitários com os correspondentes de outras infra-estruturas similares.

O essencial dos resultados obtidos nesta actividade regulatória consta do volume 3 – Avaliação da qualidade do serviço aos utilizadores da publicação anual, **Relatório anual do sector de águas e resíduos em Portugal**, com divulgação pública gratuita.

Procedimentos de análise das reclamações

Para efeitos de análise de reclamações, a entidade reguladora estabeleceu um conjunto de procedimentos, de forma temporalmente aleatória (Figura 10), apresentando as seguintes etapas mais relevantes:

- Recepção de cópia das reclamações dos utilizadores enviadas através da entidade gestora ou directamente;
- Análise de cada reclamação, com contacto prévio com as duas partes envolvidas;
- Elaboração de parecer sob forma de resolução, que é enviado às duas partes.

Figura 10 – Análise de reclamações

O essencial dos resultados obtidos nesta actividade regulatória consta do Volume 1 – Caracterização geral do sector da publicação anual, **Relatório anual do sector de águas e resíduos em Portugal**, com divulgação pública gratuita.

Outros instrumentos regulatórios

Identificados que foram os principais procedimentos regulatórios, a entidade reguladora necessita frequentemente utilizar instrumentos adicionais, de carácter obrigatório ou voluntário, para ajudar à eficácia do processo.

Na perspectiva de uniformizar a actividade das entidades gestoras, a entidade reguladora tem possibilidades de utilizar os seguintes instrumentos:

Regulamentos, que são documentos com eficácia externa após homologação pelo Ministro da Tutela.

Recomendações, que são documentos curtos e muito práticos, de aplicação voluntária, elaborados para apoiar as entidades gestoras em matérias muito específicas. A título de exemplo, na área altamente especializada do controlo da qualidade da água para consumo humano foram elaboradas recomendações sobre controlo do chumbo, controlo do ferro e do manganês, controlo do arsénio, controlo dos bromatos, procedimento de amostragem de água para consumo humano, método alternativo para análise de bactérias coliformes e *escherichia coli*, procedimento a adoptar pela entidade gestora quando ocorrem incumprimentos aos valores paramétricos da qualidade da água, boas práticas na aquisição de produtos utilizados no tratamento da água e desinfecção da água destinada ao consumo humano. Também a título de exemplo, na área das águas residuais foram elaboradas recomendações sobre serviços de limpeza de fossas sépticas e sobre a utilização de águas residuais tratadas.

Documento-tipo, que são minutas a utilizar pelas entidades gestoras com as devidas adaptações, por exemplo, para os contratos de delegação e de concessão, os contratos com os consumidores, ou os cadernos de encargos de lançamento de concessões.

Complementarmente, na perspectiva de apoiar a crescente capacitação das entidades gestoras, é prática da entidade reguladora promover a elaboração de instrumentos de apoio às entidades gestoras, de que são exemplo séries editoriais, cursos organizados para técnicos dessas entidades e projectos de investigação e desenvolvimento:

Guias técnicos, que são documentos de carácter muito prático editados pela entidade reguladora, em geral em parceria com universidades e centros de investigação, com o objectivo de sensibilizarem e apoiarem as entidades gestoras para boas práticas na concepção, execução, gestão e exploração de infra-estruturas para prestação de serviços de águas. A título de exemplo, foram elaborados guias sobre controlo de perdas em sistemas públicos de adução e distribuição, controlo da qualidade da água para consumo humano em sistemas públicos de abastecimento, planos de segurança de água para consumo humano, uso eficiente da água no sector urbano, medição de caudal em sistemas de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais urbanas e controlo operacional em sistemas públicos de abastecimento.

Formação técnica, que consiste em acções de formação de curta duração promovidas pela entidade reguladora, em geral em parceria com universidades e centros de investigação, destinadas aos técnicos das entidades gestoras, que procuram colmatar ou aprofundar áreas específicas não cobertas com a formação corrente das universidades.

Inovação técnica, que consiste em projectos de investigação ou desenvolvimento promovidos pela entidade reguladora em parceria com universidades e centros de investigação, destinados a uma melhoria contínua das práticas na concepção, execução, gestão e exploração de infra-estruturas para prestação de serviços de águas.

Finalmente, é uma responsabilidade (e um instrumento) da regulação a disponibilização de informação fiável sobre o sector e a sua evolução, quer para apoio à definição de políticas do governo ou de estratégias empresariais, quer para a melhoria da gestão dos serviços, quer ainda para a avaliação do serviço que é efectivamente prestado aos utilizadores. Assim, a entidade reguladora edita anualmente, entre várias outras publi-

cações, o já referido **Relatório anual do sector de águas e resíduos em Portugal**, abordando a caracterização geral do sector, a caracterização económica e financeira do sector, a avaliação da qualidade do serviço prestado aos utilizadores e a avaliação da qualidade da água para consumo humano.

Conclusão

A reestruturação e modernização dos serviços iniciada em 1993 em Portugal permitiram não apenas uma grande melhoria da situação, ainda em progresso, mas também um enriquecedor exercício conceptual de reorganização do sector e de definição das correspondentes regras, bem como dos necessários mecanismos de supervisão.

Descreveu-se neste capítulo o quadro regulamentar e normativo português dos serviços de águas, com as regras gerais e específicas de carácter obrigatório ou voluntário para a prestação desses serviços, que na sua maioria já estão implementadas, sem prejuízo de algumas componentes ainda em desenvolvimento.

Em todo este processo é naturalmente importante serem observados os princípios da legalidade, da necessidade, da clareza, da participação e da publicidade na definição através de procedimentos regulatórios. Efectivamente, antes da sua aprovação, os projectos de legislação e os procedimentos regulatórios devem ser comunicados às entidades gestoras directamente interessadas, facultando-lhes o acesso aos textos respectivos e disponibilizando-os na *internet*, assegurando aos interessados um prazo razoável para emitirem os seus comentários e apresentarem sugestões. Complementarmente, esses projectos devem ser obrigatoriamente e intensamente discutidos no Conselho Consultivo, que é o órgão de consulta na definição das linhas gerais de actuação da entidade reguladora, garantindo a efectiva participação de representantes dos principais agentes do sector.

Assim se consegue um maior envolvimento de todas as partes e maior legitimidade na intervenção regulatória, num sector de grande complexidade em que actua um número muito elevado de entidades.

PARTE II
ASPECTOS TEÓRICOS DAS NORMAS DE REFERÊNCIA

8 PLANO DE CONTINGÊNCIA E EMERGÊNCIA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO

Antonio Melo Rodrigues Cortez
Administrador de Comércio Exterior, Gestor Executivo da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa).

Carlos Francisco Pena Ribeiro
Engenheiro Civil, Gestor Executivo da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa).

Celso da Silva Fernandes
Engenheiro Químico e Sanitarista, Gestor Executivo da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa).

Paulo Guimarães Junior
Engenheiro Civil e Sanitarista, Gestor Executivo da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa).

Plínio Cícero Machado
Engenheiro Eletricista, Gestor Executivo e Superintendente de Fiscalização de Serviços Públicos da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa).

Introdução

O cenário do setor de saneamento básico brasileiro, de forma geral e especificamente o de abastecimento de água e esgotamento sanitário, revela um passivo sócioambiental[1] muito significativo de infra-estruturas e serviços. A carência de recursos para a recuperação desse passivo requer investimentos vultosos[2] em obras de infra-estruturas, tanto para expansão quanto para recuperação dos ativos em serviço. Em face das limita-

1 Índice médio de atendimento em relação à população total dos prestadores de serviços é de 80,9% para água, 42% para esgotos e 32,5% para tratamento de esgotos (**Diagnóstico dos serviços de água e esgotos** – 2007. Parte 1, p. 21).

2 Média anual de investimentos no período 2000-2006 foi de R$ 4,1 bilhões e saldo a investir para alcançar a universalização dos serviços e repor as infra-estruturas existentes é de R$ 240,2 bilhões (**Diagnóstico dos serviços de água e esgotos** – 2007. Parte 1, p. 37).

ções dos recursos financeiros, fica essa dúvida: onde e como priorizar o investimento? Na expansão para se atingir rapidamente a universalização dos serviços até em áreas mais distantes? Na modernização e na reposição dos ativos existentes na busca de melhor eficiência? Ou na prevenção de contingências de forma a buscar a garantia da regularidade dos serviços com a segurança desejada nos locais mais densamente habitados, vulneráveis e estratégicos da população?

Indubitavelmente, as respostas passariam por outras questões como: em países em desenvolvimento, a exemplo do Brasil, carentes de recursos financeiros para atender às suas demandas reprimidas em infra-estruturas e serviços de saneamento básico, seria justo carrear recursos para melhorar a qualidade dos serviços existentes em prejuízo da disponibilização para a população que a eles não tem acesso? A sociedade estaria disposta a pagar para ter mais regularidade, continuidade e segurança no fornecimento dos serviços?

Sabe-se da heterogeneidade do universo dos serviços de saneamento básico no Brasil, tanto na abrangência quanto na qualidade e segurança do atendimento. Portanto, as respostas às questões formuladas dependem de criteriosa análise da situação, caso a caso, conforme a realidade de cada concessão.

É primordial reconhecer que os sistemas não estão preparados para o pleno atendimento defronte de todas as contingências possíveis e ter claro o nível de contingência a ser adotado em cada sistema, em função da relação nível de atendimento *versus* disposição de pagar pela sociedade.

Contudo, a Lei nº 11.445/07[3] estabelece como diretriz que a segurança, qualidade e regularidade são princípios fundamentais para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico e, ainda, dá o comando para as Agências Reguladoras editarem normas abrangendo medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento. Neste sentido, as Agências Reguladoras devem posicionar-se sobre as condições e obrigatoriedade dos prestadores dos serviços públicos de abastecimento de

3 A Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico.

água e de esgotamento sanitário de inserir as medidas de contingência e emergências em seus Planos de Exploração dos Serviços. Devem, ainda, sensibilizá-los para planejarem uma eficiente prevenção contra perigos latentes levantados em suas instalações e a correspondente preparação de respostas rápidas para quando ocorrerem os fatos que interfiram na regularidade da prestação de seus serviços, por conseqüência de falhas mecânicas, atos humanos, ou da natureza, tenham condições de impedir ou minimizar os danos e encurtar o período de recuperação da normalidade.

É preciso, pois, preparar-se para contingências com um plano que: a) explore e mapeie os riscos localizados e as vulnerabilidades do sistema, b) os catalogue pela natureza de suas conseqüências e c) os gradue pelo montante previsto de seus danos e, ainda, preparar-se para emergências com planos que: d) orientem a adequada capacitação para enfrentar adversidades, e) prevejam a logística adequada para atuações imediatas, f) disciplinem a forma de coordenação e de atuação dos atores envolvidos e g) analisem e relatem as ocorrências. Estas são condições essenciais para se alcançar os resultados esperados no tocante à segurança e à regularidade da prestação dos serviços, mesmo diante da ocorrência de situações excepcionais.

São estes os aspectos relevantes a serem abordados neste capítulo.

O Marco Regulatório

O marco regulatório que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, a Lei nº 11.445/07, em seu art. 2º, preconiza como princípios fundamentais para a prestação dos serviços, entre outros, a universalização do acesso, o controle social, a segurança, a qualidade e a regularidade.

> As Agências Reguladoras dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário deverão editar normas abrangendo medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento. (Lei nº 11.445/07, art. 23).

Na mesma lei, o art. 9º enuncia : "O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto [...]: I - elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei". E o artigo 11 estabelece :

> São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação dos serviços públicos de saneamento básico: I - a existência de plano de saneamento básico; [...] III - a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização.

Ainda na Lei nº 11.445, o art. 19, que trata do planejamento, diz: "A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada tipo de serviço, o qual abrangerá no mínimo: [...] IV - ações para emergências e contingências". Já o art. 23 dispõe o seguinte: "A entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação de serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos: [...] XI - medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento".

Independentemente do marco regulatório dos serviços de saneamento básico, alguns contratos de concessão e de programa já previam obrigações aos prestadores dos serviços no intuito de elaborarem o Plano de Exploração dos Serviços, que contivesse um plano de ações preventivas e corretivas decorrentes de situações emergenciais, com vistas a minimizar os riscos e procurar alcançar cada vez mais eficiência e eficácia na prestação dos serviços concedidos.

A Essencialidade dos Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário

O abastecimento seguro e contínuo de água apropriado ao consumo humano e o esgotamento sanitário, com seu correto tratamento e disposição nos rios ou mares, são essenciais para a garantia de uma sociedade saudável e para o seu desenvolvimento econômico.

Como previsto na Constituição Federal de 1988, art. 175[4], cabe ao poder público a prestação e a manutenção adequada dos serviços públicos.

Complementarmente, o art. 22 do Código de Defesa do Consumidor[5], que trata da proteção dos consumidores e dos serviços públicos essenciais, impõe a continuidade da prestação do serviço essencial e a reparação dos danos pelo não cumprimento dessa obrigação.

Segundo reza o art. 6º da Lei nº 8.987/95[6], não se caracterizam como descontinuação de serviço as interrupções em situação emergencial que as justifique ou quando houver problemas técnicos, desde que com aviso prévio ou, ainda, inadimplência do consumidor.

Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, são obrigados a fornecer os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário adequados, eficientes, seguros e contínuos.

Embora nem a Constituição Federal nem tampouco o Código de Defesa do Consumidor definam quais são os serviços públicos essenciais, o art. 9º da Constituição Federal disciplinou em seu § 1º: "A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade".

Apenas a Lei nº 7.783/89[7], Lei de Greve, considera como serviços pú-

4 Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária; e IV - a obrigação de manter serviço adequado.

5 O Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências) assim preceitua:

"Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste Código".

6 A Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos e dá outras providências.

7 Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências.

blicos essenciais aqueles definidos no art. 10, entre os quais o "tratamento e abastecimento de água" e a "captação e tratamento de esgoto e lixo".

Nestes serviços a perenidade e a regularidade são requisitos de qualidade fundamentais e, particularmente, aqueles que incidem diretamente sobre a segurança, a saúde e a sobrevivência da população, como é o caso dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

> O abastecimento de água e o esgotamento sanitário são serviços essenciais à higiene, à saúde e à vida.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) reconhece a importância de uma adequada gestão da água e recomenda às entidades gestoras de sistemas de abastecimento público de água desenvolverem planos de segurança para garantir a qualidade da água, a regularidade e perenidade de seu fornecimento, incorporando metodologias de avaliação e gestão de riscos, abrangendo todas as etapas, desde o manancial até o consumidor ["Water Safety Plans" (WSPs) WHO, 2004].

Os Riscos ao Sistema de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário

Em virtude da necessidade física e da significação econômica das instalações específicas requeridas para levar os produtos aos pontos de consumo e entregá-los aos usuários, o serviço público de abastecimento de água e de esgotamento sanitário é uma indústria por redes. Desse modo, a entrega do produto a um usuário localizado em um nó da rede quase sempre depende da performance operativa de toda a malha e, por isso, muitas vezes, requer soluções sistêmicas ao invés de pontuais para assegurar os requisitos de qualidade exigidos dos prestadores de serviços, com destaque para os de regularidade, continuidade e segurança.

Risco: resultado da combinação entre a probabilidade de ocorrer situações adversas e excepcionais, aleatórias e futuras que independam da vontade humana e o impacto resultante caso venham a ocorrer.

O fornecimento contínuo e seguro de água, serviço essencial à higiene, à saúde e à vida, necessita cuidados condizentes com sua importância e prioritária essencialidade. Da mesma forma, o apropriado esgotamento, tratamento e disposição dos resíduos sanitários deve atender às premissas básicas de não agredir o meio ambiente, a saúde e o bem-estar da população. A adequada prestação desses serviços, pelo correto e regular funcionamento das redes de distribuição, estações de tratamento de água, instalações de coleta e tratamento de esgotos, merece e precisa contar com cuidados que assegurem a qualidade e a perenidade desses serviços. Nesse sentido, tais serviços devem ser planejados com a adoção de critérios de gestão de riscos[8].

Com vistas a atuarem devidamente, os prestadores desses serviços públicos devem ter respostas para questões como: qual seria o montante dos danos materiais, sociais, econômico-financeiros e ambientais causados por um desastre de proporções catastróficas que interrompesse o abastecimento de água de uma metrópole, por exemplo, por um período relativamente prolongado? E suas conseqüências? E a duração até o retorno à normalidade? E os custos para a reparação e a mitigação dos danos?

De modo geral, os sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário têm características que favorecem as situações de riscos de diversas naturezas, pois são constituídos de barragens, reservatórios, adutoras, emissários, estações de tratamento, redes distribuidoras, centros operacionais e outras instalações localizadas no território da concessão, portanto, sujeitos às ameaças passíveis de comprometer sua segurança e regularidade operacional. Quanto maiores as ameaças, a probabilidade de concretização das ameaças e os impactos de seus danos, maiores são os riscos.

8 Estabelecimento de cultura, ferramentas e metodologias apropriadas para mapear, identificar, analisar, avaliar, priorizar, tratar e monitorar os riscos.

Os fenômenos naturais cada vez mais imprevisíveis e violentos, bem como o comportamento humano atípico e inconseqüente induzem a reconsiderar os conceitos de probabilidades até então aceitos, baseados em índices pluviométricos e climáticos cíclicos tradicionais ou nos valores esperados do comportamento humano normal, já que os desastres naturais e as tragédias de causas humanas têm dividido os espaços da mídia em crescentes proporções dia a dia. Portanto, os fatores extremos devem também balizar a prevenção para a proteção daquilo que já está feito.

Alternativas de ações preventivas, quer sejam de adequação do sistema com medidas de contingências em obras e instalações, quer sejam de preparação de planos de atuação que minimizem os riscos, devem ser avaliadas na gestão de riscos por parte dos prestadores dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Toda prevenção pode evitar ou minimizar os danos decorrentes do que possa acontecer, porquanto a preparação para enfrentar situações adversas permitirá respostas tão rápidas quanto exigidas pelas situações, facilitando e agilizando o retorno à normalidade, continuidade e regularidade dos serviços essenciais à saúde e à vida da população atendida.

Para prevenir-se das conseqüências, muitas vezes catastróficas, dos desastres naturais cada vez mais freqüentes, de acidentes de várias outras naturezas, ou de ações intencionais de vandalismo, de sabotagem, ou até mesmo de terrorismo, planos de contingência e emergência devem ser elaborados pelos prestadores de serviços para que, considerando-se todas as possíveis situações imagináveis, principalmente as mais prováveis, possam preparar-se para enfrentar, superar as anomalias e restaurar as condições normais com maior celeridade e com menores prejuízos, mediante integração de planos de ações para respostas às situações de risco, tais como:

- ações da natureza: inundações, secas prolongadas, ciclones e outras condições meteorológicas extremas;
- ações humanas: greves e paralisações, sabotagem, vandalismo, terrorismo, acessos indevidos, contaminação com produtos químicos perigosos e outras;

– incidentes inesperados: incêndio, falhas em equipamentos, interrupção do fornecimento de energia, acidentes de construção, contaminação acidental no sistema de abastecimento de água, contaminação de mananciais, epidemias, interferências provocadas por outros serviços;
– incidentes esperados: esgotamento da capacidade dos sistemas e racionamento.

Após o levantamento dos riscos latentes encontrados, estes deverão ser identificados, mapeados, analisados e priorizados, com vistas a se obter melhor visualização e entendimento geral. Em seguida, estabelecem-se critérios de priorização dos riscos e de definição dos respectivos procedimentos que definirão as ações de contingências e de emergências.

Aprendendo com os Fatos Ocorridos

Em virtude de se aprender mais com os erros cometidos, quando conscientemente analisados, do que com teorias não vivenciadas, seguem breves relatos de alguns fatos dos quais, certamente, muitas lições puderam ser aprendidas.

Basiléia, 1986. Na noite de 1º de novembro (fim de semana), um incêndio em um galpão na enorme fábrica da Sandoz, que armazenava 840 toneladas de fungicidas, herbicidas e inseticidas, tomou grandes proporções e exigiu o uso de significativa quantidade de água na tentativa de sua extinção. As águas utilizadas no combate ao incêndio misturaram-se com as substâncias químicas armazenadas e escoaram pelos drenos pluviais, lançando 30 toneladas de resíduos altamente tóxicos nas águas do rio Reno, além de 200 quilogramas de mercúrio, responsáveis por matar instantaneamente meio milhão de peixes. Embora houvesse um rigoroso plano de emergência, compartilhado e convencionado internacionalmente por todos os países da região e por todas as empresas que apresentassem riscos de contaminação às águas do rio Reno e seus afluentes, o sistema de alerta do plano de emergência para casos de contaminação não foi acionado. Os responsáveis subestimaram o acidente e não utilizaram o alarme conforme determinava o plano. Isto impediu

sua divulgação e, por falta desta, algumas providências deixaram de ser tomadas, o que contribuiu para o agravamento dos danos e suas conseqüências a jusante. Como medida de segurança e proteção à saúde, os prestadores de serviços de abastecimento de água suspenderam a coleta e o fornecimento de água pelo período em que a contaminação apresentasse perigo. Durante dez dias essa onda contaminante percorreu o rio até alcançar o oceano na Holanda. As imagens retratadas na Figura 1 (antes do acidente) e na Figura 2 (após o acidente) mostram as conseqüências da maior contaminação e destruição de fauna e flora do rio Reno.

Figura 1 - Rio Reno antes do acidente em Basiléia, 1986.

Figura 2 - Rio Reno após o acidente de Basiléia, 1986.

Fonte: BJÖRN THRUN. (Kein Folientitel).

Cataguazes, 2003: No Brasil também ocorreram vários desastres de grandes proporções, com significativa devastação ecológica e comprometimento da captação e distribuição de água para consumo humano, como o verificado em março de 2003 em Cataguazes-MG, quando rompeu o barramento de um reservatório causando o vazamento de cerca de 500 milhões de litros de lixívia negra (rejeito da produção de celulose) de uma indústria de papel local. O material altamente tóxico contaminou o ribeirão Cágado, afluente do rio Pomba, que deságua no rio Paraíba do Sul. Conseqüentemente, em todo o percurso, somaram-se prejuízos à fauna matando peixes, crustáceos, animais silvestres, criações e, ainda, à flora, danificando as matas ciliares e plantações situadas às margens. Houve necessidade de interrupção do abastecimento de água para as ci-

dades ribeirinhas situadas à jusante, por vários dias, bem como de outras atividades econômicas dependentes dos corpos hídricos afetados. A vazão repentina e de grande proporção decorrente do rompimento do barramento destruiu instalações urbanas e rurais, veículos e máquinas, e causou danos materiais para a população local, além dos danos ambientais supracitados. Após o acidente algumas medidas foram tomadas, como a construção de mais uma barragem emergencial, a reconstrução das barragens destruídas com revisão dos critérios de projetos, e redução do nível de armazenagem de resíduos por barragem.

O plano de contingência e emergência é peça de gestão indispensável para orientar e disciplinar a atuação dos prestadores de serviços públicos essenciais diante de eventuais casos fortuitos.

Blumenau, 2008: A cidade com 293 mil habitantes ficou sem água durante as fortes chuvas que afetaram Santa Catarina em virtude do rompimento da adutora que retira água do rio Itajaí-Açu. Mesmo após o reparo da adutora, o abastecimento não voltou ao normal porque as estações de tratamento de água foram prejudicadas pela falta de energia elétrica, alagamentos e impedimento de acessos decorrentes dos deslizamentos de terra. Segundo as notícias veiculadas pela mídia sobre o acidente, por conta das enchentes, apenas 5% da população de Blumenau continuou tendo acesso à água potável. As Figuras 3 e 4 mostram a intensidade das inundações da cidade de Blumenau pelo rio Itajaí-Açu.

Figura 3 - Enchente em Blumenau. Novembro de 2008.

Figura 4 - Rio Itajaí –Açu em Blumenau. Novembro de 2008

Fonte: Portal AZ.

Os exemplos relatados apenas ilustram alguns tipos de casos, de diferentes naturezas, que resultaram em muitos danos e na interrupção do fornecimento de água para a população. Ainda como ilustram, a existência de planos, que orientem ações tempestivas e mais eficazes para evitar-se ou minimizar-se os danos, de nada valerão se não forem cumpridos e seguidos seus mandamentos de forma consciente e responsável.

Conforme a mídia vem mostrando, inúmeros fatos semelhantes ocorreram mundo afora e no Brasil. Isto corrobora a real necessidade dos prestadores de serviços sensibilizarem-se sobre a inclusão de critérios de gestão de riscos em seus planejamentos e, também, de estarem preparados e alertas com planos de contingência e emergência para os vários tipos de ocorrências passíveis de causar danos pessoais, materiais e ambientais e comprometer a continuidade dos serviços.

O Plano de Contingência e Emergência

O plano de contingência e emergência visa definir um conjunto de procedimentos que permita, aos prestadores de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, prevenirem-se e, diante de ocorrências, reagirem com a otimização dos recursos disponíveis e as respostas mais adequadas às situações de emergências levantadas a partir dos pontos críticos e vulneráveis, mapeados em sua área geográfica de abrangência.

Mencionados planos podem ter abrangência municipal ou regional, desde que guardem coerência com as diretrizes dos planos de saneamento e com as regulamentações das Agências Reguladoras. Obviamente, as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), responsáveis pela prestação dos serviços públicos na grande maioria dos municípios brasileiros, em função das especificidades das concessões e dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, optarão pela abrangência que lhes indicarem melhores resultados na aplicação das ações preventivas e corretivas.

Segundo a Organização Mundial da Saúde recomenda, também, em seu "Water Safety Plans – 2004",

> não se deve limitar a transcrever os registros da empresa de forma solitária em sua mesa. É importante confirmar em campo, captando informações detalhadas, com os operadores locais, que possam não ter sido captadas ou mal interpretadas nos registros da empresa.

Confirmados e redigidos os dados, estes deverão ser mantidos em rede com os devidos *back-ups* e sempre serem atualizados e datados.

Diante das condições adversas e imprevisíveis nos momentos de emergências, os planos devem possibilitar que o entendimento e a comunicação dos procedimentos descritos sejam interpretados de forma única, convencionada, sincronizada e adequada por todos os participantes na ação emergencial, inclusive pelos agentes externos nela envolvidos.

Um manual de procedimentos, com a classificação dos eventos em ordem alfabética, claramente listados em um índice nas primeiras páginas, permitirá uma consulta rápida do procedimento a ser adotado com segurança no momento de emergência. Sempre que ocorrerem alterações no plano que exijam mudanças ou complementações de procedimentos, estas precisarão ser datadas e inseridas no manual e, concomitantemente, distribuídas a todas as partes envolvidas na coordenação e aplicação do plano.

A eficácia da aplicação do plano dependerá da formação de equipes com conhecimentos e treinamentos específicos, incluindo as simulações de emergências para aferição da capacidade de resposta, com todos os elementos identificados de forma clara, seus contatos disponibilizados e registrados nos manuais de procedimentos com vistas a serem localizados com a maior celeridade possível. Além disso, uma clara definição das atividades e tarefas, setores e responsabilidades, com as pessoas-chave de cada setor tendo acesso direto à cúpula decisória da empresa para que, mais rápida e eficazmente, se tomem decisões e as medidas cabíveis a cada ação emergencial.

Quando o fornecimento dos serviços for comprometido, é recomendável se ter estabelecido e convencionado um plano de alerta e comunicação com os usuários para que, ao tomar ciência das causas e conseqüências do fato, abstenham-se de sofrer danos maiores, por exemplo, se houver contaminação toxicológica da água ou efeito similar.

> Os danos, as conseqüências e os custos envolvidos, assim como o tempo de resposta, dependerão do que preventivamente se fez para enfrentar as adversidades dos acontecimentos.

É igualmente recomendável a existência de procedimentos de comunicação de alerta entre o prestador de serviços e os órgãos públicos participantes do plano para emergências, como a Defesa Civil, Corpo de Bombeiros, SAMU, Anvisa, Companhias de Eletricidade, Polícias Militar e Civil, Detran, Polícia Rodoviária, Hospitais e outros. No caso de inundações e/ou contaminação de rios e bacias, as empresas congêneres que usam águas de jusante e as defesas civis locais também deverão ser alertadas. Ressalta-se ainda a essencial necessidade de planejamento e treinamento de ações coordenadas entre as entidades citadas para que, agindo de forma coordenada, não se atrapalhem umas às outras, o que poderia prejudicar as ações e aumentar os danos.

Os planos de exploração dos serviços precisam abrigar, em sua estrutura operacional, planos alternativos de abastecimento para que as intervenções acidentais ou programadas em pontos do sistema de abastecimento de água e de esgotamento sanitário tenham uma área de comprometimento, no fornecimento regular dos serviços, tão mínima quanto possível e, conseqüentemente, reduzam os danos decorrentes.

Registros e Análise de Ocorrências

Para fins de apuração das causas, conseqüências e responsabilidades é fundamental se elaborar relatórios de análise de ocorrências, que servirão também de instrumento de estudos e de aprendizado para atuação em outras situações adversas de semelhante natureza. Assim, é recomendável que, de forma isenta e independente, um questionário seja respondido por todos os envolvidos, logo após o domínio da situação. Evita-se, desse modo, perder detalhes da memória.

As análises e relatos de cada situação atípica vivenciada individualmente permitirão, mediante registro compulsório dos fatos ocorridos, a

formação de uma coletânea de conhecimentos e aprendizados de todos os atores (Agências Reguladores, prestadores de serviços e consumidores quando envolvidos) que os compartilharão. Dessa forma, poderá servir de balizamento para o aperfeiçoamento das soluções.

O relatório de análise de ocorrências deve ser fundamentado em respostas a questões como: Qual a causa do acidente? Como foi detectado? A que horas aconteceu? Quais as providências imediatas? Quem foi comunicado e a que horas? As comunicações funcionaram a contento? Quais os danos? Quais as conseqüências imediatas? E as de longo prazo? O plano de contingência e emergência funcionou a contento? Os equipamentos disponíveis foram suficientes e eficientes em seu uso? Alguma observação, crítica ou sugestão relevante a comentar?

A Estrutura Básica de um Plano de Contingência e Emergência

Ao visitar os planos de contingência e emergência de empresas prestadoras de serviços das mais diferentes modalidades, conforme se pôde constatar, eles guardam certa coerência estrutural, principalmente os planos das empresas prestadoras de serviços públicos. Basicamente, apresentam uma estruturação conforme exposto a seguir:

- Aspectos gerais
  - ✓ Considerações iniciais;
  - ✓ Objetivos;
  - ✓ Abrangência;
  - ✓ Índice;
  - ✓ Vigência e data da última revisão;
  - ✓ Informações gerais;
  - ✓ Glossário.
- Descrição dos sistemas existentes
  - ✓ Sistemas de abastecimento de água;
  - ✓ Sistemas de esgotamento sanitário.
- Detalhamento
  - ✓ Vulnerabilidade dos sistemas;
  - ✓ Identificação de perigos e eventos perigosos;
  - ✓ Análise de riscos;

✓ Probabilidade de riscos;
✓ Classificação de eventos acidentais;
✓ Priorização dos riscos identificados;
✓ Áreas de risco e população atingida;
✓ Ações emergenciais e contingências;
✓ Poluição /Contaminação;
✓ Fatores climáticos;
✓ Desastres naturais e ações humanas;
✓ Programas de treinamento;
✓ Implementação do plano;
✓ Revisão do plano.

- Documentação e comunicação
- Divisão de papéis e responsabilidades

A partir desta estrutura básica, foi elaborada uma Resolução Normativa contendo o roteiro básico que poderá servir de referência para as Agências Reguladoras editarem suas resoluções que estabelecerão os procedimentos a serem observados pelos prestadores de serviços na elaboração de seus planos de contingências e emergências.

Considerações Finais

Espera-se com este capítulo sensibilizar as Agências Reguladoras para que, no exercício de suas competências, em atendimento às diretrizes nacionais estabelecidas pela Lei nº 11.445/07, definam as condições gerais mínimas que, obrigatoriamente, deverão ser seguidas pelos prestadores de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário na elaboração de seus planos de contingência e emergência.

Com isso, espera-se ainda que os prestadores dos serviços incorporem, em seus planejamentos e planos de exploração de serviços, a sistemática de elaboração, manutenção e revisão de seus planos de contingência e emergência, bem como a formação de um banco de dados sobre ocorrências de acidentes, danos provocados, medidas implantadas e resultados obtidos. O banco de dados poderá ser compartilhado por todos os agentes e fazer parte de um sistema de informações centralizado.

Referências

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil de 5 de outubro de 1988**.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 de janeiro de 2007. Retificada no DOU de 11 de janeiro de 2007.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 de fevereiro de 1995.

BRASIL. Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, de 28 de junho de 1989.

BARTRAM, J.; CORRALES, L.; DEERE, D.; DRURY, D.; GORDON, B.; HOWARD, G.; RINEHOLD, A.; STEVENS, M. **Water Safety Plan Manual:** step-by-step risk management for drinking-water suppliers. Geneve, 2009.

GALVÃO JUNIOR, A. C.; XIMENES, M. M. A. F. (Eds.). **Regulação**: normatização da prestação de serviços de água e esgoto. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2008.

GONÇALVES, J. B.; ALMEIDA, J. R.; LINS, G. A. **Uma análise crítica do acidente em Cataguazes**. Disponível em: <http:/sistemas.ib.unicamp.br/be310/include/>. Acesso em: 23 mar. 2009.

JUS NAVIGANDI. **Taxa e tarifa nos serviços públicos essenciais e conseqüências.** Da classificação dos serviços públicos. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina>. Acesso em: 27 mar. 2009.

PIETER, H. **Learning by doing, experiences with sudden occurring pollution in the Rhine basin.** Disponível em: <<htpp://insma.udg.es/isse2003/resums/p_huisman2.htm>>. Acesso em: 10 mar. 2009.

PORTAL AZ. **Blumenau tem 95% da população sem água;** mais de 99 mortes confirmadas em SC. Disponível em: <http://www.portalaz.com.br/noticia/geral/125028>. Acesso em 27 abr. 2009.

VIEIRA, J. M. P.; VALENTE, J. C. T.; PEIXOTO, F. M. S. P. M.; MORAIS, C. M. G. D. **Elaboração e implementação de planos de contingência em sistema de abastecimento de água**. Disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/7193/1/f18-elabora>.

WORLD HEALTH ORGANIZATION – WHO. **Water Safety Plans (WSPs)**. Geneva, 2004.

9 REGULAÇÃO TÉCNICA DA QUALIDADE: INSTRUMENTO DE CERTIFICAÇÃO DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E DE ESGOTO

Geraldo Basílio Sobrinho
Analista de Regulação da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE), Engenheiro Civil pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Especialista em Engenharia de Saneamento Ambiental pela Faculdade Grande Fortaleza (FGF).

Alexandre Caetano da Silva
Analista de Regulação da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE), Engenheiro Sanitárista e Civil pela Escola de Engenharia de Mauá (EEM), Mestrando em Engenharia Civil com área de concentração em Saneamento Ambiental pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

Márcio Gomes Rebello Ferreira
Analista de Regulação da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE), Engenheiro Civil pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Introdução

Essencial para a sobrevivência humana e de todas as espécies vivas, a água corresponde a mais de 60% do peso corporal de um indivíduo. Além disso, na grande maioria das atividades econômicas ela é matéria-prima fundamental e, portanto, exerce forte impacto sobre a saúde pública e, por conseguinte, na qualidade de vida das populações. A água de qualidade é um dos pré-requisitos à saúde.

A poluição das águas constitui um problema mundial, e o lançamento indiscriminado de esgotos nos cursos de água, sem a coleta, transporte, tratamento e destino final adequados, gera problemas ambientais e de saúde pública. Uma das conseqüências do lançamento de poluentes nos corpos hídricos é a transmissão de doenças em virtude do contato ou ingestão da água, contaminação por metais pesados por meio da cadeia

trófica (ingestão de peixes, crustáceos, etc.), eutrofização (ploriferação de algas que produzem substâncias tóxicas), entre outros.

Porém, não é somente a interferência do homem de forma concentrada, como na geração de despejos domésticos ou industriais, ou de forma dispersa, como na aplicação de defensivos agrícolas no solo, que contribui na introdução de compostos na água, afetando sua qualidade. As próprias condições naturais afetam também sobremaneira a qualidade das águas, cujo impacto depende do contato da água com o escoamento ou infiltração com as partículas, substâncias e impurezas no solo. Assim, em contraposição à qualidade existente de determinada água, tem-se a qualidade desejável para esta água, função do seu uso previsto (VON SPERLING, 2005).

Outro aspecto a se ressaltar sobre suprimento de água para consumo humano é que, além de não representar risco significativo à saúde, a quantidade deve ser suficiente para atender a todas as necessidades domésticas, bem como está disponível de forma contínua e a um custo acessível.

Diante disso, a manutenção da qualidade da água tem se tornado um desafio para a humanidade. Acompanhar e avaliar dados fornecidos pelo controle da qualidade, ou seja, o monitoramento, ganha importância cada vez maior, tendo em vista grandes saltos de demandas aliadas ao aumento das dificuldades para tratamento, decorrentes, principalmente, dessa falta de saneamento. Há, então, comprometimento progressivo de mananciais superficiais e subterrâneos e reflexos nos custos de tratamento, tanto operacionais (por exemplo, necessidade de aumento de consumo de produtos químicos) como de capital (por exemplo, necessidade de investimento para alteração da tecnologia de tratamento e captação de água cada vez mais distantes dos locais de produção e consumo).

Com efeito, segundo vários estudos já demonstraram, a falta de acesso a fontes de água adequadas e de coleta e tratamento apropriados dos esgotos são ambientes propícios para o desenvolvimento de inúmeras doenças. Água segura, higiene e esgoto adequados podem reduzir de um quarto a um terço os casos de doenças diarréicas, de acordo com o rela-

tório **Situação global de suprimento de água e saneamento – 2000** da Organização Mundial da Saúde. Como declarado por esta instituição:

> O acesso à água potável e a meios sanitários de eliminação de excretas são necessidades universais e, na verdade, direitos humanos básicos. São elementos essenciais ao desenvolvimento humano e a redução da pobreza e constituem componentes indispensáveis aos cuidados primários de saúde.

Conforme exige a Lei nº 11.445/07, em seu art. 2º, a prestação dos serviços de saneamento básico deve se pautar em vários princípios, como a universalização do acesso, integralidade, articulação com outras políticas públicas, eficiência e sustentabilidade econômica, transparência das ações e controle social, segurança, qualidade, regularidade, integração das infra-estruturas e serviços com gestão eficiente dos recursos hídricos. Na lógica desses princípios basilares, a citada lei incorporou a amplitude conceitual sobre o saneamento, englobando no seu bojo os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, bem como drenagem e manejo das águas pluviais, além dos já citados serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Ademais, consoante a lei definiu em seu art. 23, compete às Agências Reguladoras editar normas como, por exemplo, sobre padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços.

Portanto, objetiva-se neste trabalho abordar alguns aspectos considerados essenciais na norma de referência sobre qualidade da água e do esgoto. Longe, porém, de esgotar o tema da qualidade, o assunto foi tratado de forma específica e objetiva, tendo em vista o papel das Agências Reguladoras no exercício da regulação da qualidade.

Qualidade

Existem vários significados para o termo "qualidade". Pode-se defini-la como "propriedade, atributo ou condição das coisas capaz de distingui-las das outras e de lhes determinar a natureza; numa escala de valores, qualidade que permite avaliar e, conseqüentemente, aprovar,

aceitar ou recusar, qualquer coisa"[1]. Segundo Betalha e Parlatore (1998), "a qualidade de um produto é obtida do projeto do produto, da matéria-prima que origina o produto e do processo de transformação industrial." No entanto, obter-se a qualidade no processo produtivo não é suficiente. Essa qualidade deve se manter até o instante em que o produto seja consumido e, por conseguinte, carece de controle permanente, afirmam esses mesmos autores.

Com efeito, para Betalha e Parlatore (1998), o principal desafio da garantia da qualidade de conformidade do produto deve ser respondido pelos processos produtivo e distributivo. Portanto, o objetivo do controle da qualidade não é apenas classificar ou selecionar produtos por meio de análises de amostras representativas, mas manter os processos produtivo e distributivo em condições tais de estamento que façam com que deles se obtenha e mantenha a qualidade estabelecida para o produto. Este aspecto é essencial, pois está em jogo a satisfação dos usuários dos serviços de saneamento que, pela essencialidade, deverão ser prestados de forma contínua, como estabelece o art. 22 do Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078/90.

Ainda como defendem La Rovere et al. (2001), de maneira geral, as características de um produto ou serviço devem satisfazer às necessidades expressas ou implícitas do cliente (consumidor) e da própria organização, de acordo com as normas da qualidade. Torna-se, então, parâmetro à tomada de decisão conhecer se o produto foi fabricado em instalações que não causem danos ou que o produto, em si, não seja nocivo ao meio ambiente.

Em suma, o controle proporciona informações ao prestador de serviços sobre a qualidade da água ou do esgoto gerado, sendo um termômetro da eficiência e eficácia de suas práticas operacionais. Por meio do processo de controle da qualidade da água, o prestador de serviços pode ter suas práticas corrigidas e racionalizadas. Ou seja, os dados do controle são, portanto, subsídios fundamentais para a adoção de boas práticas operacionais, com vistas a minimizar os riscos à saúde humana decorrentes do consumo de água e lançamento dos esgotos (BRASIL, 2006).

1 Definição extraída do dicionário Novo Aurélio Século XXI, Aurélio Buarque de Holanda Ferreira. 3. ed, 1999.

Com base nesse pressuposto, a tarefa das Agências Reguladoras no cumprimento de suas competências regulatórias, não se deve limitar à verificação do atendimento aos padrões de referência, coletando-se, por exemplo, amostras de água ou esgoto para análise de conformidade. Cabe-lhes também verificar se existe o mínimo de controle operacional de todos os processos unitários de tratamento, voltado à garantia da adequada prestação dos serviços. Por conseguinte, a fiscalização da qualidade dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário deve ser complementada por auditorias no processo produtivo, englobando todas as etapas. Consoante Betalha e Parlatore (1998), é necessário se verificar o estado de controle, pois "somente se pode efetuar o controle (dinâmico) da qualidade se o processo produtivo estiver sob controle".

Efetivamente, como afirmam Galvão Junior et al. (2006) na avaliação da qualidade e do controle, a equipe de fiscalização de uma Agência Reguladora deverá observar, basicamente, o cumprimento do padrão de potabilidade da água para abastecimento humano e a adoção de procedimentos de informação e proteção ao usuário, além de investigar e corrigir fatos relacionados a anormalidades do padrão de qualidade da água. A abordagem será feita tendo em vista a qualidade e o controle da água bruta e tratada, conforme a legislação em vigor do Ministério da Saúde. Neste sentido, estes autores orientam como procedimentos de fiscalização da qualidade da água em sistema de abastecimento sejam observados alguns aspectos como, por exemplo:

- proteção sanitária do manancial (superficial ou subterrâneo) e se o prestador de serviços executa inspeções para averiguar potenciais fontes poluidoras;
- monitoramento da água bruta e tratada, mediante análise da série histórica dos laudos produzidos pelo controle, inclusive os produzidos na própria ETA pelo operador;
- condições de manutenção de todas as instalações do sistema, como a existência de tampas em filtros e reservatórios para proteção sanitária da água tratada;
- existência de descargas de rede e rotina de operação;
- continuidade e pressões adequadas na rede de distribuição de água.

Ou seja, para avaliar a qualidade da água do sistema, a equipe de fiscalização analisará os laudos gerados pelo monitoramento da qualidade da água entregues pela concessionária, os quais, por sua vez, deverão ser cruzados com as informações obtidas nas inspeções de campo e com os resultados dos laudos das análises das amostras coletadas pela Agência Reguladora na campanha realizada em conjunto com o prestador de serviços.

Procedimentos de fiscalização similares aos aplicados nos sistemas de abastecimento de água podem ser utilizados para os sistemas de esgotamento sanitário, tendo em mente sempre a premissa de que, para existir controle, o processo produtivo deve estar sob controle. Assim, para avaliar o grau de confiabilidade da prestação dos serviços de esgoto, deverão ser executadas inspeções de campo nas instalações de esgoto (redes, interceptores, elevatórias, ETEs, etc.), analisados os laudos de monitoramento do esgoto lançado e executada coleta de amostras no ponto de lançamento, para análise por um laboratório independente, cujos resultados serão confrontados com os padrões exigidos pela legislação ambiental.

Portanto, como é fácil perceber, a prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, em função de sua dinamicidade, não pode ser analisada como um processo estático, mas dinâmico, como defendido por Betalha e Parlatore (1998), com vistas a manter o processo produtivo sob controle e se obter o estado de controle.

Para melhor compreensão sobre o que significa na prática o estado de controle, imagine-se, por exemplo, uma estação de tratamento de água cuja fiscalização constatou que durante o período noturno não havia operador para acompanhar seu funcionamento e, eventualmente, ocorriam falhas no processo de cloração (equipamento parado, clorador descalibrado, final do produto, etc.), fazendo com que a água fosse distribuída sem o devido tratamento. Para ilustrar ainda mais, cita-se o exemplo de um sistema de esgotamento sanitário cujas estações elevatórias, por não possuírem grupos geradores, poderão vir a causar grandes transtornos com extravasamento de esgotos em situação de falta de energia prolongada. Nos dois exemplos citados, os processos produtivos não estavam sob controle e, portanto, não possuíam o estado de controle, conforme já exposto.

Outro aspecto importante quanto à qualidade diz respeito a sua certificação, cujo objeto, segundo La Rovere et al. (2001), pode ser o produto, conjunto de produtos ou processos. O primeiro caso relaciona-se às características do produto devido ao seu ciclo de vida, se este respeita condições de fabricação no referente, por exemplo a uma preocupação com o meio ambiente, desde a matéria-prima até sua eliminação ou reciclagem. O segundo visa acompanhar um grupo de produtos que tenham afinidades no seu processo de fabricação, como no primeiro caso, mas já verificando se o sistema produtivo cumpre os requisitos relacionados aos cuidados com o meio ambiente. E, no último caso, avalia-se o processo global de uma organização e verifica-se sua conformidade com a legislação e normas vigentes, ou seja, certifica-se a empresa. Para Betalha e Parlatore (1998), a certificação pode ser feita basicamente de duas formas distintas:

- mediante inspeção de recebimento;
- via confiança, a se estabelecer em relação à capacidade do processo produtivo em obter e manter a qualidade do produto.

Por razões óbvias, a primeira forma é impraticável, pois é impossível os usuários, a todo instante, fazer inspeção de recebimento dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Resta, então, a certificação por meio da confiança. Destarte, nos últimos anos tem-se assistido a uma preocupação crescente, em âmbito mundial, no sentido de se considerar que os sistemas de abastecimento de água, além de satisfazer os padrões de qualidade definidos legalmente, devem apresentar níveis de desempenho capazes de merecer a confiança dos consumidores na qualidade da água que lhes é fornecida (PÁDUA et al., 2006 apud VIEIRA; MORAIS, 2005).

Segundo Betalha e Parlatore (1998), as condições fundamentais para que um produto possa ter sua qualidade certificada pelo sistema de confiança são as seguintes:

> - o processo produtivo deve apresentar todas as condições para ser considerado adequado; a matéria-prima, o projeto e a construção das instalações devem oferecer segurança quanto à obtenção da qualidade prevista para o produto e quanto à manutenção dessa qualidade ao longo do tempo;

- os recursos humanos disponíveis para a operação e manutenção do processo devem ser adequados;
- o produtor deve possuir, disponível permanentemente para utilização, um sistema de controle de qualidade, com todos os equipamentos e pessoal qualificados para cumprirem sua função.

Outra condição fundamental para certificação pela via confiança é se divulgar as informações produzidas pelo controle de qualidade aos usuários dos serviços. Com efeito, a Lei nº 11.445/07, art. 27, assegura aos usuários de serviços públicos de saneamento o amplo acesso a informações sobre os serviços prestados, inclusive mediante relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços. Como se sabe, no entanto, existem limitações na interpretação e entendimento das informações por todos os usuários, haja vista que normalmente as informações possuem teor estritamente técnico e são apresentadas de forma geral e resumida. A propósito, a exigência de divulgação não é novidade dessa lei, pois o Decreto nº 5.440, de 4 de maio de 2005, já havia estabelecido definições e procedimentos sobre o controle de qualidade da água de sistemas de abastecimento e instituído mecanismos e instrumentos para divulgação de informação ao consumidor sobre a qualidade da água para consumo humano.

Desta feita, o papel das entidades fiscalizadoras, notadamente das Agências Reguladoras, constitui-se no recurso técnico, institucional e legal disponível para a certificação da qualidade dos serviços, por meio de atestado de conformidade, o qual, por sua vez, será função da confiabilidade, importância, nível de referência e amplitude do trabalho realizado por cada entidade.

Interfaces da Regulação da Qualidade

Conforme exposto na seção anterior, a avaliação de riscos à saúde associados aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário deve ser permanente, indo além da verificação do atendimento aos padrões estabelecidos pelas legislações vigentes. Como se depreende, o controle laboratorial constitui apenas uma das várias etapas do processo de avaliação dos riscos, já que não se deve esquecer a proteção dos

mananciais e de suas bacias contribuintes. Diante disso, a proteção da qualidade da água e do meio ambiente na bacia hidrográfica é o grande desafio dos diversos atores institucionais. O planejamento e a aplicação de medidas de controle requer uma gestão integrada da água, pressupondo uma responsabilização solidária na proteção da sua qualidade e na prevenção de riscos de poluição.

Com efeito, a Lei nº 11.445/07 atribuiu às Agências Reguladoras competência para editar normas sobre padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços, reforçando a fiscalização para garantia do atendimento aos padrões estabelecidos. Especificamente, em relação aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, a Lei nº 11.445/07, no seu art. 43, declara que a prestação dos serviços deverá atender a requisitos mínimos de qualidade, devendo o prestador de serviços alcançar os padrões estabelecidos pela legislação ambiental e de potabilidade da água.

Portanto, as interfaces existentes com diferentes setores afetos aos serviços regulados obrigam as Agências Reguladoras a interagir de forma articulada com todos eles, no intuito de evitar sobreposições de ações e prestar colaboração recíproca para a consecução dos objetivos comuns, especialmente em relação aos setores de saúde, de meio ambiente e recursos hídricos.

Saúde e a qualidade da água

A vigilância da qualidade da água para consumo humano é de responsabilidade do Sistema Único de Saúde (SUS) e consiste em um conjunto de ações a serem adotadas pelas autoridades de saúde pública dos Municípios, Estados e União, com o objetivo de garantir que a água produzida e distribuída para consumo humano atenda ao padrão de potabilidade estabelecido na legislação vigente. Consoante determinado, as atividades da vigilância devem abranger também os sistemas e soluções alternativas de abastecimento de água, com vistas a garantir a redução das doenças transmitidas pela água. Os padrões de referência para a qualidade da água estão definidos pela Portaria nº 518/04 do Ministério da Saúde.

Conforme esta portaria estabelece, o prestador de serviços de abastecimento coletivo ou de serviços alternativos de distribuição é responsável pela manutenção e controle de qualidade da água por meio de, entre outros, controle operacional das unidades de captação, adução, tratamento, reservação e distribuição, análises laboratoriais da água em amostras provenientes de diversos pontos do sistema de abastecimento. Cabe-lhe encaminhar à autoridade de saúde pública relatórios mensais com informações sobre o controle de qualidade da água.

Esta legislação sofre revisão sistemática, sempre com níveis de exigências cada vez maiores, com inclusão no controle de novas substâncias. A primeira legislação sobre o padrão de potabilidade brasileiro foi a Portaria nº 56/77, após publicação do Decreto nº 79.367, de 9 de março de 1977, que atribuiu prerrogativas ao Ministério da Saúde para legislar sobre normas e padrão de potabilidade da água para consumo humano, bem como fiscalizar o cumprimento da legislação em todo o País, em articulação com as Secretarias Estaduais e do Distrito Federal. Em 1990, após ampla consulta entre as secretarias estaduais de saúde, companhias de saneamento básico, órgãos de controle ambiental, universidades, laboratórios de referência e associações de empresas de saneamento, editou-se a Portaria nº 36/90, na qual houve significativos avanços. Decorrida mais uma década, no sentido de uma melhor delimitação de alcance da legislação e de atribuição de responsabilidades inerentes ao controle e à vigilância da qualidade da água para consumo humano, somada a defasagem do padrão de potabilidade, foi publicada a Portaria MS nº 1.469/00, republicada, mas mantida em sua essência como Portaria nº 518/04, em 25 de março de 2004 (BRASIL, 2006).

No ano de 2009 está prevista outra revisão e, nessa oportunidade, poderá ser incluído o controle de novas substâncias como praguicidas e ácidos haloacéticos, pois é inquestionável que o crescimento na produção e consumo de substâncias químicas no País, a presença de novos contaminantes orgânicos e inorgânicos persistentes no ambiente e as estratégias normalmente utilizadas para a definição do padrão de potabilidade, entre outros, refletem a importância de ser a legislação brasileira

de potabilidade permanentemente avaliada e atualizada (ABES, 2008; FERNANDES NETO; FERREIRA, 2007).

De acordo com a legislação vigente, as atividades de vigilância visam garantir o devido "controle de qualidade" pelos órgãos públicos responsáveis por assegurar a promoção da saúde da população. Entre essas atividades é fundamental a fiscalização, que deve ser exercida com autonomia e independência para, com estratégias próprias, aferir a qualidade da água consumida. Nesse sentido, é importante o papel das Agências Reguladoras no acompanhamento e avaliação do controle exercido pelos prestadores de serviços, mediante análise contínua de indicadores da qualidade da água, executando auditorias no intuito de manter avaliação sistemática dos sistemas de abastecimento de água, sob a perspectiva de riscos à saúde e do meio ambiente. Dessa forma, contribuirá para a vigilância da qualidade da água para consumo humano.

Apesar dos objetivos dos órgãos executores da política de saúde, quanto à obrigação de promover, proteger e recuperar a saúde da população, não serem a primeira vista exatamente os mesmos objetivos das atividades de regulação econômica dos serviços de saneamento, entre os quais o de garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos de concessão e de programa, seus resultados convergem em muitos aspectos, principalmente no que diz respeito ao interesse público de garantir a qualidade da água fornecida à população. Isso denota aos diversos órgãos dos setores de saúde e as entidades de regulação do saneamento, ao fazer uso da aplicação de metodologias distintas para atender a diferentes objetivos e especialmente diferentes prioridades, mas que se sobrepõem quanto ao objeto da ação, a água, e quanto à qualidade do processo submetido ao respectivo controle, a necessidade de interação com vistas à promoção de maior eficiência das ações no interesse da população.

Meio ambiente, recursos hídricos e a qualidade dos esgotos

O Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama),

com competência para editar normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos, bem como estabelecer sistemática de monitoramento, avaliação e cumprimento das normas ambientais, entre outras atribuições.

Como definido, a Resolução nº 357/05 do Conselho Nacional de Meio Ambiente dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes. Isto significa que os efluentes de qualquer fonte poluidora somente poderão ser lançados, direta ou indiretamente, nos corpos de água, após o devido tratamento e desde que obedeçam às condições, padrões e exigências dispostos na referida resolução e em outras normas aplicáveis.

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos foi criado pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que também instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos. A partir de então, a água passa a ser considerada legalmente como um bem de domínio público, dotado de valor econômico e cujo uso prioritário, em situações de escassez, deve ser o consumo humano e animal. Além disso, essa nova lei contemplou, também, uma concepção avançada da gestão da água, levando em consideração as suas múltiplas finalidades, bem como a definição da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão, entre outros aspectos.

No referente à poluição dos corpos hídricos, a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de conduta e atividades lesivas ao meio ambiente, como provocar, pela emissão de efluentes ou carreamento de materiais, o perecimento de espécimes da fauna aquática existentes em rios, lagos, açudes, lagoas, baías ou águas jurisdicionais brasileiras, ou, ainda, causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora.

Assim como no setor de saúde, a tendência observada na história recente sobre legislação ambiental e de recursos hídricos é um aumento

de exigências e de rigor, o que poderá ocorrer, por exemplo, mediante regulamentação da outorga sobre lançamento de efluentes, de políticas de incentivo ao reuso, ou ampliação de exigências ambientais como maiores controles sobre lançamento de efluentes no solo para proteção da água subterrânea, conforme Resolução Conama nº 396/08.

No entanto, embora no Brasil, nessa área, exista uma legislação reconhecidamente avançada, um dos grandes desafios dos órgãos de meio ambiente e recursos hídricos é estabelecer sistemática de monitoramento, avaliação e cumprimento das normas ambientais e de recursos hídricos. Diferente do que ocorre no setor de saúde, que integra uma rede regionalizada e hierarquizada que define a distribuição de atribuições entre os entes da federação, a proteção do meio ambiente constitui competência comum da União, Estados e Municípios, o que acentua problemas relativos à sobreposição de ações. Geralmente cabe aos Estados, por meio dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente, o controle dos lançamentos nos recursos hídricos de domínio dos respectivos Estados, ou mesmo àqueles recursos hídricos de domínio da União exercidos em articulação com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e a Agência Nacional de Águas (ANA), ambas vinculados ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), considerando o alcance regional dos potenciais impactos ambientais das atividades de saneamento. Da mesma forma que ocorre em relação ao setor de saúde, os objetivos dos órgãos ambientais para a proteção do meio ambiente, a primeira vista não são exatamente os mesmos objetivos da regulação dos serviços públicos de saneamento, apesar de conduzirem a métodos distintos para sua execução, ao final coincidem com os objetivos da regulação em muitos aspectos, principalmente no que diz respeito ao objeto "qualidade da água", ressaltando a necessidade de articulação entre os setores com vistas a aumentar a eficiência das ações.

Nesse contexto, a função exercida pelas Agências Reguladoras na fiscalização da prestação dos serviços de esgotamento sanitário é de extrema relevância e, certamente, contribui para a garantia da qualidade do meio ambiente e dos recursos hídricos.

Aspectos da Norma de Referência

O desenvolvimento da norma de referência sobre qualidade da água teve como princípio básico a consonância com o preconizado pela regulamentação afeta à qualidade da água para consumo humano e ao lançamento dos esgotos, que determinam as ações necessárias ao efetivo controle da qualidade da água e dos esgotos a serem rotineiramente desenvolvidas pelos prestadores de serviços.

Na elaboração, levou-se também em consideração que o controle da qualidade só será realmente exercido se permear toda a cadeia produtiva dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Há de se entender, por exemplo, que proteção e manutenção da integridade dos mananciais cabe aos órgãos públicos e autarquias responsáveis pela gestão e conservação dos corpos hídricos, porém o prestador de serviços pode e deve contribuir para sua preservação. Neste prisma, a norma de referência tem a função de preencher os vácuos normativos na legislação afeta, mas de interesse da regulação, e de reforçar a legislação vigente.

Finalmente, cabe aos setores responsáveis pela fiscalização a função precípua de agir, de forma contínua e integrada, em toda a cadeia produtiva e distributiva (entendendo a empresa de saneamento como indústria), com vistas a garantir a qualidade da água tratada e dos esgotos lançados, bem como avaliar os potenciais riscos da água e do esgoto para a saúde humana. Nesta ótica, julgou-se particularmente importante fosse contemplada a exigência segundo a qual deve haver comunicação entre os órgãos do setor em função das interfaces existentes na prestação dos serviços públicos de saneamento com o objetivo de evitar sobreposição de ações, em especial, os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Considerações Finais

Ainda há muito a avançar para que a confiança dos usuários dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Brasil seja uma realidade. Em estudo intitulado **Avaliação técnica do controle**

da qualidade da água para consumo humano em serviços públicos municipais de saneamento, executado por meio de Convênio de Cooperação Técnica entre a Funasa e Assemae, investigou-se a situação do controle da qualidade para 242 municípios em todo o País (BERCHT; MAGALHÃES, 2008).

Entre as conclusões obtidas no citado estudo, constatou-se que a ocorrência de medidas de proteção dos mananciais utilizados para abastecimento é baixa, pois dos 389 mananciais da amostra, para 109 (28,1%) não são adotadas as seguintes medidas de proteção: proibição ou restrição de acesso, preservação da mata ciliar, controle do uso e ocupação do solo, controle de fontes poluidoras.

Para estes mesmos mananciais, ainda conforme a pesquisa apontou, em 79 (20,5%) deles a água é captada e distribuída sem nenhum tipo de tratamento. Segundo conclui o estudo, este percentual relativamente alto é fortemente influenciado pelas práticas adotadas nos pequenos municípios (com menos de 5 mil habitantes), onde em 32,4% dos casos a água dos mananciais não é tratada; nos municípios entre 5 mil e 20 mil habitantes, os mananciais cuja água não recebe tratamento atingem o índice de 12,5%. Na faixa de mais de 20 mil a 50 mil habitantes, 9,5% não têm tratamento, enquanto nos municípios com população urbana entre 50 mil e 200 mil habitantes, os mananciais cuja água não recebe tratamento são 1,9%; nos maiores de 250 mil habitantes, não ocorre a situação "sem tratamento".

Situações como essas denotam o descumprimento da legislação e a fragilidade dos órgãos responsáveis pela sua fiscalização. Espera-se que com a entrada em cena das Agências Reguladoras, no referente ao saneamento básico, por força da Lei nº 11.445/07 e conforme competências a elas atribuídas, os serviços públicos de saneamento básico, em especial, os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, sejam prestados em consonância com as exigências legais, em articulação com os demais órgãos de controle do Estado, principalmente dos setores de saúde e meio ambiente, contribuindo para a eficiência da fiscalização e o reforço institucional dos sistemas públicos de controle dos serviços.

Referências

ABES. **A carta de São Paulo para o abastecimento seguro de água potável.** 1º Fórum de Discussão da Portaria 518: sugestões e apontamentos para revisão. São Paulo, 2008.

BERCHT, V. M.; MAGALHÃES, M. S. **Avaliação do controle de qualidade da água para consumo humano em serviços municipais de saneamento**. Brasília: Assemae, 2008.

BETALHA, B. L.; PARLATORE, A. C. **Controle da qualidade da água para consumo humano**: bases conceituais e operacionais. São Paulo: Cetesb, 1998.

BRASIL. **Documento-base de construção do Decreto Presidencial nº 5.440/2005** – Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

BRASIL. **Vigilância e controle da qualidade da água para consumo humano** – Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde. Brasília : Ministério da Saúde, 2006.

FERNANDES NETO, M. L.; FERREIRA, A. P. Perspectiva da sustentabilidade ambiental diante da contaminação química da água: desafios normativos. **Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**. v. 2, n.4, seção 1, 2007.

GALVÃO JUNIOR, A. C.; TUROLLA, F. A.; PAGANINI, W. S. Viabilidade da regulação subnacional dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sob a Lei 11.445/07. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 134, abr./jun. 2008.

LA ROVERE, E. L. et al. **Manual de auditoria ambiental**. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 2001.

MONTEIRO, A. B.; FERNANDES FILHO, J. Análise da composição corporal: uma revisão de métodos. **Revista Brasileira de Cineantropometria e Desempenho Humano**, Florianópolis, v. 4, n 1, 2002, p. 80-92

PÁDUA, V. L. et al. **Contribuição ao estudo da remoção de cianobactérias e microcontaminantes orgânicos por meio de técnicas de tratamento de água para consumo humano**. Rio de Janeiro: ABES, 2006.

VON SPERLING, M. **Introdução à qualidade das águas e ao tratamento de esgotos**. 3. ed. Belo Horizonte: Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental – Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

WHO. **The Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000**. Disponível em: <http://www.who.int/entity/water_sanitation_health/monitoring/jmp2000.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2009.

10 AUDITORIA E CERTIFICAÇÃO DE INVESTIMENTOS NO SETOR DE SANEAMENTO: ATIVIDADES DA LEI Nº 11.445/07 A SER EXECUTADA PELAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Airton Roberto Rehbein
Mestre em Controladoria pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFGRS). Técnico Superior - Contador da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (Agergs). Professor dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação da Unilasalle/Canoas/RS.

Odair Gonçalves
Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Técnico Superior - Contador da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (Agergs). Diretor de Tarifas e Estudos Econômico-Financeiros. Professor dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação da Unisinos/São Leopoldo/RS.

Contextualização

A atividade regulatória de monitoramento dos custos, aprovação de plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação de ativos são exemplos de obrigações que serão objeto da edição de normas pela Agência Reguladora, conforme previsto nos incisos VI e VIII do art. 23 e art. 42 da Lei Federal nº 11.445/07.

Em relação à monitoração de custos, plano de contas e mecanismos de informação, Rehbein e Gonçalves (2008) apresentam a contabilidade regulatória como instrumento de geração das informações necessárias à regulação econômico-financeira dos contratos de concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Como os autores relatam, a contabilidade regulatória é fundamental para o controle patrimonial dos ativos que serão remunerados pelas tarifas, bem como para proporcionar informações que assegurem a aplicação

de procedimentos de auditoria e certificação dos investimentos realizados pelo prestador de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Segundo o art. 42 da Lei nº 11.445/07, os valores investidos em bens reversíveis pelos prestadores constituirão créditos perante o titular e os valores já recuperados e os respectivos saldos deverão ser anualmente auditados e certificados pela Agência Reguladora. A abrangência do art. 42, transcrito a seguir, caracteriza a auditoria completa dos valores investidos, envolvendo os bens imobilizados na prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, em especial os bens reversíveis.

> Art. 42. **Os valores investidos em bens reversíveis pelos prestadores constituirão créditos perante o titular**, a serem recuperados mediante a exploração dos serviços, nos termos das normas regulamentares e contratuais e, quando for o caso, observada a legislação pertinente às sociedades por ações.
> [...]
> § 2º **Os investimentos realizados, os valores amortizados, a depreciação e os respectivos saldos serão anualmente auditados e certificados pela entidade reguladora**. [destaques no original]

A auditoria dos investimentos visa certificar os valores investidos pelo prestador de serviços que serão objeto de remuneração pelas tarifas, devendo ser controlados por Município para fins de reversão dos bens durante ou ao final do contrato, caso necessário.

Nesse caso, a tarifa deverá remunerar o capital investido, mediante a aplicação de taxa de retorno adequada para a atividade sobre o investimento devidamente certificado. Quando tratam da política tarifária, Freitas e Barbosa (2008) propõem, por norma de referência, o regime de regulação por incentivo, objetivando a busca da eficiência técnica e operacional dos prestadores de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Nesse sentido, Rehbein e Gonçalves (2008, p. 478 e 479), ao tratarem da normatização da contabilidade regulatória para a política tarifária, propõem:

> Art. 32. O sistema contábil do prestador de serviços deverá reco-

> nhecer adequadamente os custos operacionais eficientes, segundo o nível de qualidade dos serviços ofertados, bem como deve ser realizado o controle adequado dos investimentos realizados.
> § 1º O controle dos custos operacionais eficientes visa proporcionar a modicidade tarifária, preservado o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.
> § 2º As informações sobre os investimentos realizados visam assegurar a remuneração adequada ao prestador de serviços, bem como o controle da depreciação de acordo com a vida útil dos bens. [destaques no original]

Mencionados autores (2008, p. 480) descrevem a necessidade de relatórios contábeis destinados ao controle sobre os investimentos realizados:

> Art. 37. **O prestador de serviços deverá encaminhar anualmente à Agência Reguladora seu Plano de Investimentos** na forma e no prazo por ela definido.
> Parágrafo único. Os **custos relativos aos investimentos** necessários ao cumprimento dos **Planos de Investimentos** deverão ser discriminados **detalhadamente por Município**, devendo o prestador de serviços enviar à Agência Reguladora relatórios periódicos para **acompanhamento físicos e financeiros dos investimentos**, que serão objeto de **auditoria e certificação pela Agência**. [destaques no original]

Em relação à política tarifária, conforme descrevem Freitas e Barbosa (2008, p. 453, 466 e 467), o regime tarifário possui implicações diretas no referente aos investimentos realizados pelo prestador de serviços, conforme consta dos seguintes artigos da norma de referência proposta por estes autores:

> Art. 2º **O regime tarifário adotado será o de Regulação por Incentivos**, obedecida a legislação pertinente.
> Parágrafo único. Entende-se por Regulação por Incentivos um conjunto de regras que estimulam as empresas a aumentarem sua produtividade e a compartilharem os resultados com os usuários na forma de **redução da parcela da tarifa destinados à remuneração de seus custos e investimentos**.
> [...]
> Art. 41. A Agência Reguladora editará normas específicas sobre a aplicação das metodologias, observando-se os Anexos a esta Re-

solução, adaptadas aos condicionantes locais, e, se for o caso, a cada prestador de serviços, depois de amplamente discutida em Consulta Pública, para:
[...]
IV - definição da base de remuneração do capital investido – Anexo IV.
Parágrafo único. **Por base de remuneração se compreendem os investimentos prudentes realizados** pelo prestador de serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário, de acordo com as condições estabelecidas nos contratos e nas normas legais e regulamentares, em especial com os níveis de qualidade exigidos.
[...]
Art. 44. **Uma vez definida a base de remuneração inicial**, a movimentação dos ativos deverá ser efetuada de acordo com Resolução específica emitida pela Agência Reguladora, observada a legislação pertinente.
Parágrafo único. **Até a publicação da norma referida no *caput* deste artigo**, deverão ser utilizados os seguintes critérios:
[...][destaques no original]

Nesse contexto, este capítulo apresenta uma proposta de norma de referência para auditoria e certificação dos investimentos na prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, em especial aos bens reversíveis, buscando atender o Art. 42 da Lei nº 11.445/07, que atribui essa atividade, de forma explícita e direta, à execução anual pelas Agências Reguladoras

Fundamentação teórica

A fundamentação teórica para o atendimento da premissa legal sobre auditoria e certificação de investimentos realizados pelos prestadores de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário abrange os seguintes pontos: controle interno do ativo imobilizado; auditoria contábil de forma geral; auditoria contábil específica para o ativo imobilizado e instruções contábeis para o controle do ativo imobilizado.

Controle interno do ativo imobilizado

A abordagem sobre o controle interno do ativo imobilizado visa fornecer os elementos teóricos a serem examinados em uma auditoria sobre investimentos efetuados na operação de determinada atividade. Já a revisão do controle interno tem a finalidade de determinar ao auditor qual a confiabilidade que este sistema lhe oferece para a definição dos procedimentos, extensão e profundidade dos trabalhos de auditoria. Portanto, é fundamental que o auditor dedique tempo à revisão dos controles internos existentes no prestador de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, para avaliar sua eficiência e eficácia.

Na revisão do controle interno dos bens do ativo imobilizado devem-se questionar, no mínimo, se: Existem autorizações para compras de bens; existe sistema de identificação dos bens; existe controle das baixas e transferências; existe política para contabilização de gastos com imobilizado; existe controle dos custos, depreciações e outras peculiaridades; há conciliação do controle físico dos bens com o contábil; há levantamento físico periódico dos bens com inspeção local; há identificação dos bens obsoletos, totalmente depreciados para baixa ou aproveitamento.

Alguns autores, a exemplo de Franco e Marra (2001), Oliveira (2006) e Crepaldi (2007), apresentam exemplos de pontos de controle interno comumente encontráveis na área do imobilizado, tais como: contagens físicas periódicas com investigação das diferenças; sistema de autorização para aquisições e vendas de bens do imobilizado apontando sua finalidade, custo estimado e, possivelmente, localização prevista; sistema de comunicação para os casos de transferências, obsolescência ou baixas de bens do imobilizado; limites de capitalização quanto a valores e tempo de vida útil; segregação de funções entre o setor de compras, recepção dos bens do imobilizado e controle patrimonial; cadastros dos bens segundo a sua natureza, discriminando as taxas de depreciação de forma a facilitar o seu cálculo; compras de bens patrimoniais planejadas e cobertas por verba orçamentária; documentação dos bens patrimoniais, principalmente imóveis, cuidadosamente arquivada e protegida; nominação

de todo bem patrimonial mediante aposição de etiquetas apropriadas, para facilitar sua identificação e a do responsável pelo uso dos bens, que deve assinar o Termo de Responsabilidade específico; movimentação do bem patrimonial móvel entre os órgãos da empresa acompanhada de documentação na qual conste a autorização correspondente; e existência de política de cobertura de seguros adequada.

Auditoria contábil de forma geral

A auditoria contábil pode ser de diversos tipos e cada uma delas possui características próprias e objetivos específicos com o objeto a ser analisado. Oliveira e Diniz Filho (2001) apresentam o tipo de auditoria denominado de cumprimento normativo ou *compliance audit*, o qual é aplicado na verificação do cumprimento de normas e procedimentos implantados pelas Agências Reguladoras em suas atividades. Nos procedimentos de auditoria e certificação dos investimentos, a serem executados pelas Agências Reguladoras, pode-se eleger um modelo híbrido de auditoria que inclui procedimentos quanto à auditoria das demonstrações contábeis, auditoria operacional e de cumprimento normativo ou *compliance audit*.

Segundo Crepaldi (2002, p. 23), "o objetivo principal da auditoria pode ser descrito, em linhas gerais, como o processo pelo qual o auditor se certifica da veracidade das demonstrações financeiras preparadas pela companhia auditada". Por meio dos objetivos, a auditoria obtém a certificação do patrimônio como um todo. Nesse processo, pode levar em consideração informações obtidas fora da empresa como confirmações de contas de terceiros.

Para Attie (1998), a finalidade estabelecida para uma auditoria contábil é a emissão de uma opinião fundamentada por uma pessoa independente, porém com capacitação técnica e profissional para emiti-la. O objeto a ser examinado pode estar apresentado em diversas formas, como, por exemplo, um saldo contábil, um documento e um formulário.

As normas relativas à pessoa do auditor e à execução do trabalho de auditoria contábil são estabelecidas pelo Conselho Federal de Contabi-

lidade (CFC) e classificam-se em Normas Profissionais, que estabelecem regras para o exercício profissional, caracterizadas pelo prefixo NBC-P, e em Normas Técnicas, que definem conceitos doutrinários, regras e procedimentos aplicados pela contabilidade, caracterizadas pelo prefixo NBC-T.

Alguns conceitos e procedimentos, como os expostos a seguir, são tradicionalmente utilizados pelo processo de auditoria contábil e se coadunam perfeitamente com os objetivos a serem atingidos pelas Agências Reguladoras de auditar e certificar os investimentos realizados pelas prestadoras de serviços de água e esgotamento sanitário. São eles: Planejamento de Auditoria; Procedimentos de Auditoria (Exame Físico, Confirmação, Exame da Documentação Original, Conferência de Cálculos; Exame dos Lançamentos Contábeis, Investigação Minuciosa, Inquérito, Exame dos Registros Auxiliares, Correlação das Informações Obtidas, Observação); Papéis de Trabalho; e Emissão dos Relatórios de Auditoria.

Auditoria contábil específica para o ativo imobilizado

O campo de exame do ativo imobilizado compreende os direitos que tenham por objeto bens destinados à manutenção das atividades do prestador de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, ou exercidos com essa finalidade, inclusive os decorrentes de operações que transfiram ao prestador de serviços os benefícios, riscos e controle desses bens. Nesse conceito estão incluídos os bens tangíveis, como, por exemplo, terrenos, prédios, instalações, máquinas, equipamentos, veículos, móveis e utensílios, benfeitorias em imóveis de terceiros, bem como as imobilizações em andamento. Também deverão ser incluídos no exame os almoxarifados de bens do imobilizado, isto é, aqueles com peças ou equipamentos reservados à aplicação nas imobilizações e que tenham vida útil que justifique o tratamento, bem como as contas retificadoras do ativo imobilizado da qual fazem parte as depreciações, amortizações e exaustão.

Até o advento da Lei nº 11.638/07, a defasagem entre o valor de mercado dos bens e os seus valores contábeis, em virtude, não só, de efeitos inflacionários, mas da existência de uma valorização natural dos

bens em função de diversos fatores, era reconhecida mediante a reavaliação de bens, contabilizada para eliminar essa distorção, e representava a diferença entre o valor de mercado do bem e o seu valor líquido contábil. A partir da mencionada lei, a companhia não poderá reconhecer contabilmente a reavaliação do ativo imobilizado, mas isto não impede se fazer uma avaliação dos ativos e registrá-la em controles extracontábeis.

Ao se referirem ao objetivo básico do exame e auditoria do imobilizado, Franco e Marra (2001) e Crepaldi (2007) fazem os seguintes apontamentos: assegurar-se de que o custo corrigido desses bens não representa superavaliação e de que as depreciações acumuladas estão em bases aceitáveis; constatar a existência, posse e propriedade dos bens, bem como a existência, ou não, de ônus e, em caso afirmativo, sua natureza e extensão; examinar a adequação da classificação contábil, consideradas a natureza, vida útil e utilização de tais bens; determinar se foram utilizados os princípios fundamentais de contabilidade, em bases uniformes; e estudar e avaliar o controle interno existente para os bens do imobilizado.

Sobre a metodologia para realização dos procedimentos de auditoria do ativo imobilizado, Franco e Marra (2001) assim a descrevem: a primeira auditoria deverá ser extensa, abrangendo o exame da quase totalidade dos bens, excluídos apenas aqueles de reduzida expressão monetária. No inventário anual, as verificações devem incluir os bens do ativo imobilizado para testar sua existência, localização, utilização e estado de conservação. Referido exame deverá ser acompanhado de listagem detalhada de todos os bens de forma que permita a fácil identificação e contenha os demais dados indispensáveis ao objetivo do exame, tais como: natureza, data de aquisição, custo original, custos agregados, correção monetária, depreciações ou amortizações corrigidas, etc. Em seguida, o auditor selecionará os itens relevantes e, sobre esses, fará as verificações necessárias, de acordo com os objetivos do exame.

Nas auditorias seguintes, ainda conforme Franco e Marra (2001), o auditor deverá concentrar suas verificações nos lançamentos de "adições" ao imobilizado durante o exercício, isto é, nos acréscimos de bens. Nesse caso, o auditor deverá analisar as respectivas contas do ativo imobilizado,

mediante verificações sobre os débitos lançados no exercício, recorrendo, posteriormente, ao exame da documentação de suporte aos lançamentos. A verificação dos débitos e da respectiva documentação tem por objetivo assegurar que os lançamentos correspondam realmente a acréscimos do imobilizado, apropriados corretamente.

Consoante Almeida (1996, p. 243), o exame das baixas do imobilizado (bens inservíveis, obsoletos, etc.) deve ser auditado de acordo com os seguintes procedimentos de auditoria:

- inspecionar os registros individuais e conferir os cálculos do custo corrigido e da depreciação acumulada corrigida;
- inspecionar autorização para baixa, segundo definido no manual interno da empresa;
- no caso de venda, inspecionar a documentação comprobatória, identificar o valor da venda na conta de "receita na venda de bens do ativo imobilizado" (receitas não operacionais) e verificar se o valor da venda é razoável em relação ao bem vendido;
- selecionar alguns bens vendidos, partindo da conta de receita na venda de bens de ativo imobilizado, e verificar se o valor contábil dos vendidos foi baixado do ativo imobilizado;
- verificar se o valor das baixas, segundo o papel de trabalho de movimentação de contas (custo corrigido deduzido da depreciação acumulada corrigida), concorda com o saldo de conta de "valor contábil de bens do ativo imobilizado baixados" (despesas não operacionais).

Como recomendado, a existência de ônus ou qualquer restrição à livre propriedade de bens do Imobilizado devem ser averiguadas. No exame das depreciações e amortizações do imobilizado verificam-se as taxas utilizadas e sua adequação com a vida útil dos bens.

Deve ser verificada a regularidade das imobilizações em andamento no referente à aplicação de custos, ou seja, se as contas específicas do projeto vêm recebendo custos normalmente. A ausência de débitos recentes na conta poderá ser decorrente de alguns motivos. Entre estes, o projeto pode ter sido abandonado, por não ser mais viável, ou até mesmo já ter sido concluído. Quando da inspeção do plano do projeto, contrato

de construção e orçamento de custos, deve se levar em conta a situação existente (custos acumulados, desenvolvimento físico, etc.). É recomendável visitar o local da obra, com vistas a se certificar de que não existe qualquer anormalidade. Além disso, os projetos encerrados durante o período devem ter seus custos transferidos para as contas definitivas do ativo imobilizado na data adequada. Neste caso, além da verificação deste fato, deve-se examinar a documentação comprobatória.

Crepaldi (2007, p. 440 e 441) relata os procedimentos gerais de auditoria:

- Exame físico: inspeção física dos bens do imobilizado; inspeção física das obras em andamento; inspeção física do imobilizado fora de uso.
- Confirmação: confirmação dos cartórios para as escrituras; confirmação dos fornecedores quanto a bens adquiridos a prazo; confirmação de advogados sobre processos em andamento.
- Documentos originais: exame documental das compras realizadas de imobilizado; exame documental das vendas realizadas de imobilizado; exame das atas de assembléias; exame dos contratos de empréstimos; exame dos certificados de propriedade de veículos; exame de escrituras de bens imóveis.
- Cálculo: cálculo da correção monetária do exercício; cálculo da depreciação do exercício; soma das fichas individuais dos bens do imobilizado; cálculo do lucro ou prejuízo da venda de imobilizado.
- Escrituração: exame da conta de razão do imobilizado; exame da conta de correção de reparos e manutenção; exame da contabilização no período de competência.
- Investigação: exame minucioso de documentação de compras; exame minucioso de documentação de vendas; exame minucioso das aprovações e autorizações; exame minucioso das escrituras de imóveis; exame minucioso das contas de manutenção e reparos; exame minucioso das documentações de veículos.
- Inquérito: inquisição sobre adequada variação do saldo do imobilizado; inquisição sobre a existência de obsoletos; inquisição sobre tendências de expansão ou remodelação.
- Registros Auxiliares: exame das fichas individuais dos bens do imobilizado; exame dos mapas de cálculos de depreciação; exame do razão analítico do imobilizado.

- Correlação: relacionamento da depreciação com o resultado, se o valor da despesa foi lançado corretamente; relacionamento das contas de manutenção e reparos com o imobilizado.
- Observação: aplicação correta dos princípios fundamentais de contabilidade; classificação adequada das contas; observação da existência de bens do imobilizado fora de uso; existência de adiantamentos para imobilizações; contabilização correta de consórcio e leasing.

Quanto aos procedimentos operacionais de auditoria, Almeida (1996, p. 240 a 243) descreve:

- Preparar papéis de trabalho de movimentação de contas dando os seguintes detalhes por categoria de bens do ativo imobilizado: custo corrigido - saldo no início do período; aquisições; baixas; transferências; Depreciação acumulada corrigida - saldo no início do período; depreciações; baixas; correção monetária; saldo no fim do período;
- Conferir os saldos iniciais e finais do ano anterior;
- Selecionar bens para serem identificados fisicamente;
- Selecionar, aleatoriamente, bens fisicamente e identifica-los na listagem;
- Durante a inspeção física, verificar se não existem bens do ativo imobilizado obsoletos ou deteriorados;
- Selecionar itens para serem testados. Observar se o total do universo de itens sujeitos à seleção concorda com o total da coluna "aquisição" do papel de trabalho de movimentação de contas;
- Para os itens selecionados, executar os seguintes procedimentos de auditoria:
    - conferir o valor selecionado com a documentação de compra (observe se está em nome da empresa);
    - inspecionar a documentação de compra (nota fiscal, pedido de compra e/ou contrato, mapa de licitação, cotações de preços e requisição de material/serviço) e atentar a sua autenticidade;
    - conferir a aprovação da compra segundo os limites de competência estabelecidos nas normas internas da empresa.
- No caso de construção própria, verificar se foram debitados no ativo imobilizado todos os custos referentes à matéria-prima, mão-de-obra direta e gastos gerais de construção;
- Selecionar itens para serem testados. Observar se os gastos

com manutenção (para manter os bens em bom estado operacional) e os gastos com reparos (para voltar os bens ao bom estado operacional) não aumentam a vida útil do bem e, portanto, devem ser tratados como despesa do ano. Inspecionar a documentação comprobatória dos itens selecionados;

- Verificar se a vida útil, estabelecida para cada classe de bens, é adequada e se está consistente com o ano anterior;
- Verificar se as benfeitorias em imóveis de terceiros estão sendo amortizadas de acordo com o prazo do contrato de aluguel;
- Verificar se o método de depreciação está de acordo com os princípios contábeis e consistentes com o ano anterior;
- Efetuar o cálculo global da depreciação (por conta);
- Acompanhar os casos de bens transferidos da conta de imobilização em andamento e para os bens que se tornaram 100% depreciados no período. Comparar os cálculos (depreciação sobre o saldo inicial mais a depreciação sobre as aquisições e menos a depreciação sobre as baixas do período) com o valor de depreciações mencionado no papel de trabalho de movimentação de contas e investigar eventuais diferenças anormais;
- Estar atento também para os procedimentos da companhia, relacionados com o mês que inicia a depreciação sobre as aquisições (mês da compra ou mês seguinte) e o mês que cessa a depreciação sobre as baixas (mês da baixa ou mês seguinte);
- Selecionar, por meio dos registros contábeis (verifique se o total concorda com o papel de trabalho de movimentação de contas), itens a serem testados e executar os seguintes procedimentos de auditoria:
  - inspecionar registros individuais e confir os cálculos do custo corrigido e da depreciação acumulada corrigida;
  - inspecionar autorização para a baixa, segundo definido no manual interno da empresa;
  - no caso de venda, inspecionar a documentação comprobatória, identificar o valor da venda na conta de "receita na venda de bens do ativo imobilizado" (receitas não operacionais) e verificar se o valor da venda é razoável em relação ao bem vendido.
- Selecionar alguns bens vendidos, partindo da conta de receita na venda de bens do ativo imobilizado, e verifique se o valor contábil dos bens vendidos foi baixado do ativo imobilizado;
- Verificar se o valor das baixas, segundo o papel de trabalho de

movimentação de contas (custo corrigido deduzido da depreciação acumulada corrigida), concorda com o saldo de conta de valor contábil de bens do ativo imobilizado baixados (despesas não operacionais).

Instruções contábeis para o controle do ativo imobilizado

Os investimentos realizados pelos prestadores de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário deverão ser objetos de controle patrimonial segregados por Município e por sistema, ou seja, de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, em especial os bens reversíveis, bem como bens de uso geral, diferenciando-se o imobilizado técnico das obras em andamento.

Em seqüência, para fins de apresentar conceitos e procedimentos técnicos sobre o controle patrimonial do ativo imobilizado, representado pelos investimentos realizados na prestação dos serviços, expõem-se as sugestões elaboradas por Rehbein e Gonçalves (2008) em Norma de Referência sobre a Contabilidade Regulatória. Em seguida, descrevem-se as previsões sobre o ativo imobilizado apresentados nos manuais de contabilidade regulatória elaborados pela ARCE[2] e pela Aesbe[3].

O ativo imobilizado na publicação Regulação: normatização da prestação de serviços de água e esgoto - ABAR

Como consta neste documento, o controle dos ativos deve se concentrar nos bens utilizados na captação, produção e distribuição de água. Também devem ser controlados, separadamente, os bens empregados na coleta, tratamento e lançamento final de esgoto. Além disso, os bens doados pelos Municípios ou outro órgão público, a serem revertidos quando do término do período de delegação do serviço público, bem como possíveis indenizações aos Municípios, devem receber controle adequado.

O controle do ativo imobilizado é formado pelo conjunto de bens e direitos necessários à manutenção das atividades do prestador de ser-

2 ARCE – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará.
3 Aesbe – Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais.

viços. Quanto às imobilizações, algumas contabilizações deverão ser realizadas, como, por exemplo: aquisição de bens móveis e imóveis, destinados à execução das atividades da empresa, e gastos com benfeitorias em bens de terceiros; recebimento de qualquer bem utilizado para a operação da entidade em forma de doação; recebimento em forma de transferência do imobilizado antes registrado em imobilizado em andamento; contabilização dos gastos em ativo de futura utilização (imobilizado em andamento); e reforma que aumente a vida útil do imobilizado adquirido.

No caso do gasto incorrido com reparos, consertos ou reformas, quando representar um aumento da eficiência ou produtividade ou da vida útil do bem, deve ser acrescido ao imobilizado. Na aquisição dos bens, o custo compreende o preço faturado pelo fornecedor mais todos os gastos necessários para poder efetivar a compra e instalar o bem. Quanto ao imobilizado em andamento, a entidade deverá manter, sistematicamente, um controle e acompanhamento dos custos, e os investimentos realizados serão objeto de auditoria e certificação pela Agência Reguladora.

De modo geral, as baixas de ativo imobilizado poderão ocorrer principalmente em função de inexistência de benefícios econômicos futuros, com suporte em laudo técnico, e venda, doação ou transferência a terceiros do imobilizado. O controle da depreciação deverá receber especial atenção quanto aos seus critérios (taxas).

Periodicamente, o valor contábil do ativo imobilizado deve ser revisado e quando o valor recuperável for inferior ao valor contábil deve-se reconhecer contabilmente.

Ao tratarem da normatização da contabilidade regulatória, Rehbein e Gonçalves (2008, p. 473 a 476) assim se pronunciam sobre o controle patrimonial:

> Art. 14. O **Ativo Imobilizado** consiste nos bens corpóreos destinados à manutenção das atividades da companhia, inclusive os decorrentes de operações que transfiram à companhia os benefícios, riscos e controle desses bens.
> Art. 15. O Prestador de Serviço deverá organizar e manter registro de **inventário dos bens** vinculados à prestação dos serviços.

[...]
Art. 16. O **controle patrimonial** é fundamental para garantir a avaliação dos ativos, a depreciação, a apuração do custo de capital e das movimentações físicas dos ativos operacionais, com destaque ao controle de bens reversíveis pelo prestador de serviço.
Art. 17. O **imobilizado deve ser controlado por Município**, segregando-se as informações em sistema de abastecimento de água, sistema de esgotamento sanitário e bens de uso geral, diferenciando-se o imobilizado técnico, o imobilizado administrativo e as obras em andamento.
Art. 18. No sistema de **abastecimento de água**, devem ser realizados os controles segregados dos ativos empregados na captação de água, produção de água tratada e distribuição de água tratada.
Art. 19. No sistema de **esgoto sanitário**, devem ser realizados os controles segregados dos ativos empregados na coleta, tratamento e disposição final.
Art. 20. **Todos os bens que forem constituídos, totais ou parcialmente, a partir de recursos de terceiros** devem ser controlados separadamente.
[...]
Art. 21. **O controle patrimonial deverá contabilizar**, principalmente:
I - as aquisições de bens móveis e imóveis destinados à execução das atividades da companhia;
II - os gastos com benfeitorias realizadas em bens de terceiros;
III - os recebimentos de qualquer bem utilizado para a operação da entidade em forma de doação;
IV - recebimento em forma de transferência do imobilizado antes registrado em Imobilizado em Andamento;
V - contabilização dos gastos realizados em ativo de futura utilização (Imobilizado em Andamento); e
VI - reforma que aumente a vida útil de imobilizado adquirido.
Art. 22. **As baixas de Ativo Imobilizado** poderão ocorrer principalmente em função de inexistência de benefícios econômicos futuros, com base em laudo técnico, e, ainda, em função da venda, doação ou transferência a terceiros do Ativo Imobilizado.
Art. 23. **A depreciação de ativos** deverá receber especial atenção quanto ao seu controle e critérios (taxas), sendo esses informadas à Agência Reguladora, quando solicitado, recebendo devida análise pela Agência em relação aos objetivos regulatórios.

> Art. 24. Os gastos incorridos em reparos, consertos ou reformas, quando representarem um aumento da eficiência ou produtividade ou da vida útil do bem deverão ser incorporados ao seu valor.
> Art. 25. Quanto ao **Imobilizado em Andamento**, o Prestador de Serviços deverá manter, sistematicamente, controle e acompanhamento dos custos, sendo os investimentos realizados objeto de certificação pela Agência Reguladora.
> Art. 26. Os **custos de imobilização** devem considerar o preço de compra, inclusive impostos, e os custos diretamente atribuíveis para instalar e colocar o ativo em condições operacionais para o uso.
> [...]
> Art. 27. **O valor contábil do Ativo Imobilizado** deve ser revisado periodicamente, observando normas e práticas contábeis pertinentes. [Destaques no original]

O ativo imobilizado nos manuais de contabilidade da ARCE e da Aesbe

Durante a realização deste estudo, observou-se a divulgação de dois manuais de contabilidade com foco na atividade de prestação de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário: o Manual de contabilidade da ARCE e o da Aesbe. Ambos os documentos foram elaborados pela PricewaterhouseCoopers, com vistas a atender às demandas da regulação do setor no âmbito da Lei nº 11.445/07. Assim, diante da inexistência de outros manuais de referência sobre a contabilidade regulatória, a base para elaboração dos temas relacionados ao controle patrimonial dos investimentos realizados nos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário foi extraída desses documentos.

Nas instruções contábeis para escrituração das operações da companhia deverão ser observados, basicamente, os Princípios Fundamentais de Contabilidade, segundo a Resolução n° 750 do Conselho Federal de Contabilidade. Serão também observados os procedimentos contábeis específicos estabelecidos pela Agência Reguladora e pela legislação societária, pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e pelas seguintes entidades: o Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC) e o Instituto dos Auditores Independentes do Brasil (Ibracon).

Merecem destaque as instruções contábeis elencadas a seguir, previstas nos manuais de contabilidade da ARCE e da Aesbe, pois se referem a assuntos específicos para fins de controle patrimonial, representado pelo ativo imobilizado, relacionando-se aos investimentos realizados pelo prestador de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

a) Controle do ativo imobilizado

A Lei nº 6.404/76, mediante seu art. 179, item IV, alterado pela Lei nº 11.638/07, conceitua como contas a serem classificadas no ativo imobilizado: “Os direitos que tenham por objeto bens corpóreos destinados à manutenção das atividades da companhia e da empresa ou exercidos com essa finalidade, inclusive os decorrentes de operações que transfiram à companhia os benefícios, riscos e controle desses bens”.

Portanto, o ativo imobilizado compreende os ativos tangíveis que: a) são mantidos por uma entidade para uso na produção ou na comercialização de mercadorias ou serviços, para locação, ou para finalidades administrativas; b) têm a expectativa de serem utilizados por mais de doze meses; c) têm a expectativa de auferir benefícios econômicos em decorrência da sua utilização; d) possa o custo do ativo ser mensurado com segurança.

Quando a entidade espera usá-los durante mais de doze meses, as peças maiores e equipamentos sobressalentes devem ser classificados como ativo imobilizado. Peças separadas e equipamentos de manutenção que podem ser usados somente em determinado item do ativo imobilizado devem ser registrados como imobilizado.

Entretanto, as peças de reposição e equipamentos de manutenção não-enquadrados no conceito anterior devem ser reconhecidos no resultado quando consumidos. Itens de valor não-relevantes podem ser agrupados por natureza do bem e aplicados ao valor total dos itens os critérios para reconhecimento como ativo imobilizado.

Outros ativos adquiridos, como, por exemplo, por motivos de segurança ou ambientais, devem ser registrados no ativo imobilizado, se essas

aquisições permitirem que futuros benefícios econômicos dos ativos sejam percebidos pela entidade, além daqueles que ela perceberia se tais aquisições não tivessem sido feitas.

Depois do reconhecimento como ativo, um item do imobilizado deve ser mantido pelo seu custo, menos a depreciação acumulada e as perdas para reduzir ao valor recuperável. O custo de um bem do imobilizado compreende: a) preço de compra, inclusive impostos de importação e impostos não-recuperáveis sobre a compra, deduzidos de descontos comerciais e abatimentos; b) custos diretamente atribuíveis para instalar e colocar o ativo em condições operacionais para o uso pretendido; c) custo estimado para desmontar e remover o ativo e restaurar o local no qual está instalado, quando existir a obrigação futura para a entidade.

Como estabelecido, o reconhecimento de custo no valor contábil de bem do imobilizado cessa quando o bem é instalado e está em condições de operação. Por isso, os seguintes custos não devem ser incluídos no valor contábil de bem do imobilizado: a) custo incorrido enquanto um item capaz de operar ainda precisa ser colocado em uso ou está operando abaixo da sua plena capacidade; b) perdas operacionais iniciais, tais como aquelas incorridas enquanto a demanda para aumento da produção do item cresce; c) custo de realocação ou reorganização de parte ou de todas as operações da entidade.

Ademais, o resultado de operações eventuais que podem ocorrer antes ou durante as atividades de construção ou desenvolvimento de um ativo imobilizado, tais como a utilização do local da construção como estacionamento até o início das obras, deve ser reconhecido no resultado do exercício.

O custo de um ativo de construção própria é determinado usando os mesmos princípios aplicáveis a um ativo adquirido. Mas os custos de quantidades anormais de desperdício de material, mão-de-obra ou outros recursos, incorridos na produção de um ativo, não devem ser incluídos no custo.

Ainda como estabelecido, os custos de manutenção diária de item do imobilizado que incluem, principalmente, mão-de-obra, bens de consumo e pequenas peças, devem ser reconhecidos no resultado

quando incorridos. Nesse caso, a entidade deve reconhecer no valor contábil de um item do imobilizado o custo da reposição de parte quando este é incorrido, devendo o valor contábil das partes substituídas ser baixado.

Por custo de um bem do imobilizado entende-se o preço pago ou equivalente na data da aquisição. Os encargos financeiros de empréstimos e financiamentos de terceiros para a construção ou montagem de bens do imobilizado devem ser capitalizados até o momento em que o bem estiver em condições de operação.

Periodicamente, deve se revisar o valor contábil do ativo imobilizado e quando o valor recuperável for inferior ao valor contábil deve ser constituída provisão para perdas. O valor contábil de um item do ativo imobilizado deve ser baixado quando alienado ou não se prevê obter benefícios econômicos futuros com seu uso ou venda.

De acordo com as novas disposições legais, os ganhos ou perdas decorrentes da baixa de um item do ativo imobilizado devem ser reconhecidos no resultado não-operacional quando o item for baixado. O ganho ou perda decorrente de baixa de um item do imobilizado deve ser determinado como a diferença entre o valor líquido da venda, se houver, e o valor contábil do item. Quando for retirado da operação, o valor contábil de um item do ativo imobilizado deve ser transferido para Investimentos, Realizável a Longo Prazo ou Ativo Circulante, conforme a destinação, e reduzido ao seu valor de realização quando este for menor. Integram o imobilizado os recursos aplicados ou já destinados a bens da natureza citada, mesmo que ainda não em operação, mas que se destinam a tal finalidade, a exemplo de construções em andamento, importações em andamento, adiantamento para inversões fixas, etc.

b) Controle da depreciação do ativo imobilizado

Enquanto as imobilizações tangíveis serão reintegradas por meio de quota de depreciação, as intangíveis e as despesas registradas no ativo diferido o serão por intermédio de quota de amortização, e apropriadas nas respectivas subcontas. Nesse caso, os valores registrados como de-

preciação ou amortização serão contabilizados nas contas de custo ou despesa, dependendo da finalidade do bem. Por exemplo, se um bem está ligado diretamente à finalidade da concessionária deve ser alocado em conta de custo.

As taxas anuais de depreciação utilizadas pelo prestador de serviços deverão ser homologadas pela Agência Reguladora. Serão admitidas taxas diferenciadas daquelas a serem fixadas, para cada tipo de imobilizado, em que haja situações especiais devidamente comprovadas, suportadas por laudo técnico emitido por peritos devidamente habilitados, desde que submetidas e aprovadas pela Agência Reguladora.

A quota de amortização das imobilizações intangíveis e das despesas diferidas será estabelecida em função do prazo de duração do benefício propiciado pelo direito e pela despesa diferida, respectivamente, devidamente suportado e evidenciado em projeções orçamentárias. Entretanto, nesse último, deve ser obedecido o limite de amortização de despesas alocadas ao diferido previsto na legislação societária. Se, porém, as imobilizações intangíveis gerarem benefício de caráter permanente, não haverá amortização a registrar.

É importante ressaltar que para fins contábeis o prestador de serviços não deve simplesmente adotar as taxas de depreciação aceitas pela legislação fiscal. O prestador de serviços deve elaborar uma análise técnica detalhada dos bens que compõem o imobilizado e estimar sua vida útil econômica, considerando suas características técnicas, condições gerais de uso e outros fatores passíveis de influenciar na vida útil.

Dessa forma, quando determinado bem ou classe de bens tivesse vida útil provável diferente da permitida fiscalmente, adotar-se-ia a vida útil estimada como base para registro da depreciação na contabilidade, e a diferença entre tal depreciação e a aceita fiscalmente seria lançada como ajuste no Livro de Apuração do Lucro Real.

Se o prestador de serviços concluir que determinado bem tem vida útil econômica inferior à normalmente admitida pelo Fisco, e não puder contornar tal problema por meio de laudo pericial junto a este, não poderá deduzir seu valor totalmente para fins fiscais. Nesse caso, registra contabilmente o valor maior de depreciação e o excedente ao valor admi-

tido é ajustado por meio do Livro de Apuração do Lucro Real.

A depreciação dos bens do ativo imobilizado será calculada pelo método linear, de acordo com os critérios previstos na legislação societária e na regulação contábil brasileira. Já as taxas de depreciação devem ser expressas em percentuais ao ano. São as taxas vigentes para uso normal dos bens em turno de oito horas diárias.

Para fins contábeis, deve-se fazer uma análise criteriosa dos bens do prestador de serviços que formam seu ativo imobilizado e estimar sua vida útil econômica, considerando suas características técnicas, condições gerais de uso e outros que podem influenciar em sua vida útil.

As Taxas Anuais de Depreciação, definidas em percentuais anuais por natureza de bens, apresentadas nos manuais de contabilidade, são as seguintes, embora as taxas de depreciação para os ativos regulatórios ou não regulatórios, quer sejam ou não reversíveis, possam ser futuramente modificadas pela Agência Reguladora: Adutoras 2; Redes Distribuidoras 2; Redes Coletoras 2; Obras Civis 4; Poços 5; Ligações Prediais 5; Troncos, Interceptores, Emissários e Recalque 5; Máquinas, Aparelhos e Equipamentos 10; Instalações 10; Móveis e Utensílios 10; Reservatórios 10; Estações Elevatórias 10; Medidores 10; Ferramentas 10; Veículos 20; Ferramentas 20; Computadores, Periféricos e Software 20; Tratores, Caminhões e Similares 25.

A experiência de normatização do controle patrimonial pela Aneel

No setor de energia elétrica, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) define que investimentos realizados em bens reversíveis deverão ser contabilizados de acordo com as previsões do Manual de contabilidade regulatória. O processo de imobilização dos investimentos deverá manter um sistema de controle interno adequado para garantir a consistência dos valores registrados, bem como proporcionar riscos inerentes baixos ao processo de auditoria dos investimentos realizados.

Pelo Manual de contabilidade da energia elétrica, o controle da imobilização baseia-se no conceito de Ordem de Imobilização (ODI), que visa

o processo de registro, acompanhamento e controle de valores, a qual será utilizada para apuração do custo dos bens integrantes do ativo imobilizado.

Segundo prevê a metodologia adotada pela Aneel, nos casos de ampliação ou reforma, deve-se utilizar a ODI já existente, desde que constitua, no mínimo, uma Unidade de Adição e Retirada (UAR). No caso de desativação de ativos, adota-se o conceito de Ordem de Desativação (ODD), que representa um processo de registro, acompanhamento e controle de valores. Tal ordem será usada para apuração dos custos referentes à retirada (baixa) de bem integrante do ativo imobilizado. Cada ODD deverá estar vinculada a uma ODI existente.

Para o cadastro e controle do imobilizado utilizam-se sistemas auxiliares ou registros suplementares, por meio de Unidade de Cadastro (UC) e da Unidade de Adição e Retirada, por Ordem de Imobilização conta contábil, data de sua transferência (capitalização) para o imobilizado em serviço. Nesse caso:

a) Unidade de Cadastro: a parcela dos bens integrantes do ativo imobilizado, que deve ser registrada individualmente no cadastro da propriedade;

b) Unidade de Adição e Retirada: a parcela ou o todo de uma Unidade de Cadastro, que adicionada, retirada ou substituída, deve ser refletida nos registros contábeis do ativo imobilizado da concessionária e da permissionária;

c) Componente Menor (COM): corresponde à parcela de uma Unidade de Adição e Retirada, que, quando adicionada, retirada ou substituída, não deve refletir nos registros contábeis do ativo imobilizado da concessionária. Entretanto, se ocorrer a adição com a Unidade de Adição e Retirada, de Componente Menor, deve integrar o custo desta.

Os gastos que implicarem alteração das especificações técnicas estabelecidas na legislação própria, por acréscimo de Componente Menor, serão objeto de incorporação à UC/UAR, devendo estes ser contabilizados como imobilizado. Todavia, mesmo não se aplicando esse critério, quando da recuperação de um equipamento envolvendo a substituição de COM de valor relevante, o tratamento poderá ser de imobilizado, aplicando-se os procedimentos de Transformação, Fabricação e Reparo de Materiais.

Todas as compras, imobilizações, desativações, despesas pré-operacionais, serviços próprios e para terceiros, alienações, dispêndios reembolsáveis e outros que venham a ser definidos, deverão ser acompanhados por meio das respectivas Ordens em Curso e seus valores apropriados diretamente nas correspondentes contas patrimoniais, controladas em nível de registro suplementar ou pelos sistemas auxiliares. Mas a aquisição do novo bem, em substituição ao desativado, será objeto de uma nova ODI.

A existência de um nível de controles internos adequados sobre as ODI permite à administração da concessionária concluir satisfatoriamente sobre o valor correto dos bens que serão futuramente colocados em serviço e que farão parte dos bens da concessão.

Elaboração da Norma de Referência de Auditoria e Certificação dos Investimentos

De acordo com o exposto por Rehbein e Gonçalves (2008) na Norma de Referência sobre Contabilidade Regulatória, art. 39, o prestador de serviços estará sujeito à auditoria e certificação periódicas, cujo procedimento será objeto de regulamentação pela Agência Reguladora, a qual definirá o escopo e a forma de execução.

Considerando o previsto no art. 42 da Lei nº 11.445/07, o trabalho de auditoria a ser realizado envolve todos os investimentos feitos pelo prestador de serviços que representam os bens utilizados na concessão e que estão discriminados qualitativamente e quantitativamente no ativo imobilizado do prestador de serviços.

Conforme observado, a norma de referência proposta nessa publicação foi elaborada com base na fundamentação teórica apresentada nesse capítulo, buscando atender ao marco regulatório (Lei nº 11.445/07), o qual determina o processo de auditoria e certificação dos valores investidos pelos prestadores de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, em especial aos bens reversíveis.

A resolução proposta, que introduz a norma de referência, visa determinar o processo de auditoria contábil para os valores investidos pelo prestador de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sani-

tário, em especial aos bens reversíveis. Nesse caso, os esclarecimentos necessários à aplicação da resolução serão prestados pela Agência Reguladora.

Na auditoria e certificação dos investimentos será empregado um modelo híbrido de auditoria que inclui procedimentos quanto à auditoria das demonstrações contábeis, auditoria operacional e de cumprimento normativo (*compliance audit*), onde se buscará verificar o cumprimento de normativos emitidos pela Agência Reguladora.

Como determinado, o processo de auditoria será realizado anualmente, e tanto o período de competência da auditoria como o período no qual se fará o trabalho de auditoria serão determinados pela Agência Reguladora e comunicados oficialmente ao prestador de serviços.

A Norma de Referência da Auditoria e Certificação de Investimentos é composta pelos seguintes anexos:

- Anexo I: Conceitos, Princípios e Metodologia Aplicável à Auditoria e Certificação dos Investimentos, integrado pelos demais Anexos;
- Anexo II: Planejamento e Programa de Auditoria Contábil do Ativo Imobilizado;
- Anexo III: Questionário de Avaliação dos Controles Internos;
- Anexo IV: Conceituação e Movimentação das Contas;
- Anexo V: Elenco de Contas do Ativo Imobilizado;
- Anexo VI: Controle dos Investimentos – Ativo Imobilizado.

Na elaboração da norma de referência utilizaram-se as publicações sobre conceitos, práticas contábeis e procedimentos de controle patrimonial expostos nos documentos a seguir, acrescidos de aditações necessárias ao objetivo específico desta norma: a) Norma de referência de contabilidade regulatória, publicada no primeiro livro sobre normatização dos serviços de água e esgoto pela Associação Brasileira das Agências de Regulação (ABAR); b) Manual de Contabilidade publicado pela Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE); c) Manual de contabilidade, publicado pela Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (Aesbe).

Abordam-se na norma as exigências legais, a metodologia e o escopo do trabalho de auditoria e certificação. Também se define o atendimento aos princípios e normas contábeis emanados da legislação societária brasileira sobre ativo imobilizado. Mas o ponto mais extenso da norma de referência trata do controle patrimonial dos bens utilizados na concessão, elaborado de acordo com as referências teóricas já referidas neste capítulo.

A norma de referência sugere um programa de auditoria contábil dos investimentos, apresentando o Elenco de Contas descrito pelos Manuais de contabilidade da ARCE e da Aesbe como objeto de aplicação para fins de exemplificar de maneira prática o campo de atuação da auditoria.

Outro ponto sugerido pela norma de referência são as informações a serem prestadas periodicamente à Agência Reguladora para fins de orientar os trabalhos de auditoria e certificação a serem realizados anualmente. Ainda, sugerem-se o planejamento e o programa de auditoria a ser executado no processo de certificação dos investimentos, que inclui a aplicação de procedimentos para o levantamento do controle interno realizado pelo prestador de serviços em relação aos bens do imobilizado, em especial aos bens reversíveis.

Consoante estabelecido, as principais questões a serem consideradas no processo de auditoria dos investimentos, sobretudo os bens reversíveis, contemplam: o controle do processo de imobilização dos investimentos mediante rubricas contábeis de obras em andamento; o controle da contabilização das transferências de obras em andamento para o ativo imobilizado, quando concluídas; e o controle da depreciação e amortização dos bens.

Ademais, o Manual de contabilidade regulatória exigido pela Agência Reguladora deverá prever as informações necessárias à regulação econômico-financeira dos contratos de concessão e de programa de prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, apresentando a discriminação adequada das rubricas contábeis para fins de controle patrimonial.

Apesar da norma de referência ter sido elaborada com base em publicações técnicas sobre a matéria, não pode ser considerada como de aplicação direta em todos os casos, representando um padrão de referên-

cia para a regulação da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Portanto, pode receber as devidas adaptações em cada caso, para melhor se adequar às relações entre o regulado e a Agência Reguladora.

Considerando que os ativos vinculados à concessão compõem a base de remuneração pelas tarifas e que devem ser segregados os bens pertencentes aos Municípios, a primeira auditoria do ativo imobilizado dos prestadores dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário deverá ser extensa, abrangendo o exame da totalidade dos bens reversíveis. Essa primeira auditoria será denominada de Primeiro Ciclo e as demais constituirão um ciclo adicional.

A segunda auditoria do ativo imobilizado será denominada de Segundo Ciclo. Nele o auditor deverá concentrar suas verificações nos lançamentos de "adições" ao imobilizado durante o exercício, que representam os investimentos realizados, isto é, nos acréscimos de bens reversíveis utilizados na concessão.

A cada ciclo de auditoria realizado, a base de dados anterior será denominada de Base Blindada. A Base Blindada, em cada ciclo de auditoria, deverá ser conferida e auditadas as baixas, transferências, depreciações e amortizações feitas no último exercício.

De acordo com a Lei nº 11.445/07, a cada ano deverá se promover um ciclo de auditoria para fins de acompanhar os investimentos realizados pelo prestador de serviços, em especial aos bens reversíveis, considerando que no primeiro ciclo se tem os seguintes objetivos: a) certificar a base de ativos onerosa que será remunerada pelas tarifas; b) certificar os ativos que foram financiados por fontes não onerosas; c) certificar os ativos de propriedade dos Municípios e que estão em uso pelo prestador serviços; d) certificar a totalidade dos ativos reversíveis utilizados na exploração dos serviços por Município ou contrato de concessão. A partir do segundo ciclo, haverá a auditoria e a certificação dos investimentos, das depreciações e amortizações, das baixas e das transferências verificadas no ano base do ciclo de auditoria, em consonância com as exigências do art. 42 da Lei nº 11.445/07.

Conforme sugerido por Rehbein e Gonçalves (2008), os relatórios dos investimentos realizados deverão ser enviados periodicamente à Agência Reguladora, e nortearão o planejamento da auditoria, o período, a equipe necessária, a extensão e a profundidade de cada ciclo de auditoria.

Considerações Finais

O recente marco regulatório (Lei nº 11.445/07) da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário apresenta complexas atividades a serem desenvolvidas pelas Agências Reguladoras. Tais atividades implicam grandes esforços técnicos e financeiros, além de tempo necessário para elaboração e implementação de normas que orientarão o prestador de serviços.

Por exemplo, a implantação da contabilidade regulatória demanda recursos e estudos cujo período de maturação é de médio prazo, envolvendo mudanças sistêmicas e conceituais no tratamento dos dados contábeis pelo prestador de serviços, no intuito de atender às necessidades regulatórias. A regulação tarifária, na qual se incluem os estudos de subsídios, também envolve trabalhos complexos que requerem profundidade e gradualismo nas transições para novos modelos a serem implementados em consonância com políticas públicas e regulatórias.

Ao se referir à auditoria e certificação dos investimentos, a Lei nº 11.445/07 foi explícita e direta, prescrevendo que esse procedimento deverá ser executado anualmente. Para a realização da auditoria surtir maior efeito, a contabilidade regulatória já deveria estar em pleno funcionamento. Contudo, a aplicação dos procedimentos de auditoria, de forma concomitante à implementação da contabilidade regulatória, poderia aumentar o nível de conhecimento sobre o acervo patrimonial necessário à prestação dos serviços, bem como de suas fontes de aplicação. Desse modo, contribuiria para a elaboração do plano de contas a ser utilizado com vistas ao devido controle dos ativos para fins das revisões tarifárias.

A contabilidade regulatória, em conjunto com a auditoria e certificação dos investimentos, proporcionarão a base de informações e certi-

ficações necessárias aos processos de revisões tarifárias em benefício do equilíbrio econômico-financeiro do prestador de serviços e da modicidade tarifária, bem como o controle da titularidade dos bens reversíveis.

A norma de referência apresentada nesse trabalho visa subsidiar as Agências Reguladoras quanto aos procedimentos iniciais na implementação da auditoria e certificação anuais dos ativos utilizados pelos prestadores dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. As agências precisam estar preparadas com corpo técnico e recursos financeiros para contratar serviços de apoio aos trabalhos de auditoria, caso necessário, para fins de realizarem essa importante exigência legal periodicamente.

A utilização como fonte de consulta das publicações sobre contabilidade regulatória para o setor de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, tal como a norma de referência elaborada por Rehbein e Gonçalves (2008), e os manuais de contabilidade publicados pela ARCE e pela Aesbe, ambos elaborados pela empresa de auditoria PricewaterhouseCoopers, permitiram materializar os aspectos teóricos sobre auditoria e apresentar uma proposta de Norma de Referência para Auditoria e Certificação de Ativos conforme determina a Lei nº 11.445/07.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL. **Manual de contabilidade**, 2001.

AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO ESTADO DO CEARÁ – ARCE. **Manual de contabilidade do setor de saneamento do Estado do Ceará**, 2008.

ALMEIDA, M. C. **Auditoria:** um curso moderno e completo. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DE SANEAMENTO BÁSICO ESTADUAIS – Aesbe. **Manual de contabilidade para as Companhias Estaduais de Saneamento Básico**. 2009.

ATTIE, W. **Auditoria:** conceitos e aplicações. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

BRASIL. Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre a sociedade por ações. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 de dezembro de 1976.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para saneamento básico. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 de janeiro de 2007a.

BRASIL. Lei nº 11.638, de 28 de dezembro de 2007. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 de dezembro de 2007b.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução CFC nº 750(1)** de 29 de dezembro de 1993. Dispõe sobre os princípios fundamentais de contabilidade.

CREPALDI, S. A. **Auditoria contábil:** teoria e prática. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

CREPALDI, S. A. **Auditoria contábil:** teoria e prática. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FRANCO, H.; MARRA, E. **Auditoria contábil**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FREITAS, M. A. A.; BARBOSA, A. C. Normatização tarifária, uma contribuição para as discussões no âmbito das Agências Reguladoras. In: GALVÃO JUNIOR, A. C.; XIMENES, M. M. A. F. (Eds.). **Regulação**: normatização da prestação de serviços de água e esgoto. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2008.

OLIVEIRA, J. A. R. **Curso prático de auditoria administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2006.

OLIVEIRA, L. M.; DINIZ FILHO, A. **Curso básico de auditoria**. São Paulo: Atlas, 2001.

REHBEIN, A. R.; GONÇALVES, O. As contribuições da contabilidade regulatória na padronização dos procedimentos contábeis adotados pelos prestadores de serviços de saneamento. In: GALVÃO JUNIOR, A. C.; XIMENES, M. M. A. F. (Eds.). **Regulação**: normatização da prestação de serviços de água e esgoto. Fortaleza: Pouchaim Ramos, 2008.

11 FISCALIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO

Ana Paula Maria de Araújo
Engenheira Química pela Unicap, Licenciada pela UFRPE, MSc. em Engenheira Civil – Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos pela UFPE, Técnica Reguladora da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco (ARPE).

Rosângela Gomes Tavares
Bacharela em Química e Engenheira Química pela Unicap. MSc. em Engenharia Civil – Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos, pela UFPE. Técnica Reguladora da Agência de Regulação dos Serviços Delegados do Estado de Pernambuco (ARPE).

Paulo Roberto Passos Barbosa
Engenheiro Agrônomo pela UFRPE. Técnico Regulador da Agência de Regulação dos Serviços Delegados do Estado de Pernambuco (ARPE).

Sandra Maria Queiroz de Souza
Engenheira Química pela UFPE. Técnica Reguladora da Agência de Regulação dos Serviços Delegados do Estado de Pernambuco (ARPE).

Introdução

As atividades de fiscalização são fundamentais para a consecução dos objetivos da regulação e não podem prescindir de regras claras e objetivas, previamente estabelecidas, dentro do que preconiza a legislação. De acordo com Marques Neto (2005),

> o poder de fiscalização do setor, qual se revela tanto pelo monitoramento das atividades reguladas (de modo a manter-se permanentemente informada sobre condições econômicas, técnicas e de mercado do setor), quanto na aferição das condutas dos regulados de modo a impedir descumprimento de regras ou objetivos regulatórios.

O exercício dessas atividades se processa de duas formas: direta, mediante inspeção física dos sistemas, e indireta, por meio do acompanha-

mento dos indicadores técnicos, operacionais e comerciais do prestador de serviços.

No caso dos serviços de abastecimento de água, as inspeções físicas dos sistemas devem incluir os mananciais, as instalações de adução, de elevação, de tratamento, de reservação e de distribuição, tendo como foco a segurança do abastecimento, a eficiência e a qualidade do serviço, em consonância com a legislação e os normativos relativos à proteção da saúde pública.

De modo similar, as inspeções dos sistemas de esgotamento sanitário incluem as redes de coleta, as instalações de transporte e elevação e as unidades de tratamento, observando-se a eficiência, as condições operacionais, os aspectos relacionados à conservação e manutenção das instalações e a proteção ambiental.

Como recomendado, a fiscalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário deve se dar de forma planejada e objetiva, considerando-se inclusive os custos envolvidos no processo. Compete a cada Agência Reguladora definir os procedimentos de fiscalização, de acordo com a sua estrutura organizacional e com as especificidades dos sistemas regulados.

Todas as etapas do processo deverão ser programadas pela Agência Reguladora e informadas previamente ao prestador dos serviços. O informe prévio ao prestador de serviços se faz necessário para que este proceda ao levantamento das informações solicitadas pela Agência Reguladora, bem como se prepare para o recebimento da equipe de fiscalização. Este tipo de ação é denominado de fiscalização programada.

Neste capítulo, serão apresentados alguns procedimentos que podem ser adotados pelas Agências Reguladoras para o exercício das atividades de fiscalização da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, com foco nas principais etapas dessa atividade e tendo como princípio o cumprimento da legislação e normativos aplicáveis ao setor. Pretende-se assim contribuir para a elaboração de uma norma de referência que discipline a metodologia adotada para o desenvolvimento dessas atividades, tendo em vista que cabe as Agências Re-

guladoras estabelecer padrões de procedimentos, com base na legislação e em critérios técnico-científicos, com o objetivo de resguardar o equilíbrio dos contratos e promover a defesa do interesse coletivo.

A Regulação dos Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário

A obrigatoriedade de designação da entidade reguladora e de fiscalização é uma das condições básicas para garantir a validade dos contratos que tenham por objetivo a prestação de serviços públicos de saneamento básico (Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007). As condições mínimas para que a Agência Reguladora possa atuar plenamente, na regulação e fiscalização desses serviços, estão determinadas na Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico. De acordo com a referida lei, a regulação terá como principais objetivos estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários; garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas; prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência; e definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

No tocante a fiscalização, o foco é a regulação dos resultados e não os meios, pois ingerências nos *modus operandi* do prestador de serviços podem ser extremamente danosas no equilíbrio de relações e funções entre Agência Reguladora e prestador (CONFORTO, 1988).

Dessa maneira, a Agência Reguladora deve promover o equilíbrio entre as partes envolvidas, quais sejam: o poder concedente, os prestadores dos serviços e os usuários, assegurando os princípios básicos da prestação de um serviço público adequado, que são: regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade e modicidade. Para atender a esses princípios, é imprescindível o estabelecimento das normas relativas ao setor, observando-se, inclusive, que os serviços de abastecimento de água e de esgotamen-

to sanitário possuem importantes interfaces com outras áreas, a exemplo da gestão dos recursos hídricos, da saúde pública, da proteção ambiental, entre outras. Dentre os instrumentos normativos das demais áreas a serem observados na regulação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, destacam-se os apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 – Principais instrumentos normativos a serem observados para a regulação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário

Instrumento Normativo	Conteúdo
Lei nº 11.445/07	Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.
Lei nº 9.433/97	Política Nacional dos Recursos Hídricos.
Lei nº 8.078/90	Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.
Lei nº 6.938/81	Política Nacional do Meio Ambiente.
Lei nº 9.605/98	Lei de Crimes Ambientais.
Decreto nº 5.440/05	Estabelece definições e procedimentos sobre o controle de qualidade da água de sistemas de abastecimento e institui mecanismos e instrumentos para divulgação de informação ao consumidor sobre a qualidade da água para consumo humano.
Portaria nº 518/04 do Ministério da Saúde	Estabelece os procedimentos e responsabilidades relativas ao controle e vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade, e dá outras providências.
Resoluções do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e dos Conselhos Estaduais do Meio Ambiente	Resoluções aplicáveis aos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
Normas das Agências Reguladoras	Regulamentos que disciplinem os procedimentos adotados para a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
Normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT)	Normas técnicas aplicáveis aos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Fonte: Adaptado de Galvão Junior et al., 2006.

Para garantir o cumprimento das determinações expressas nos instrumentos normativos, as Agências Reguladoras devem estar adequadamente estruturadas e tecnicamente preparadas para fiscalizar as atividades dos prestadores de serviços. Ademais, Jouravlev (2007) ressalta que, em função das características físicas do setor, tais como existência de redes enter-

radas, a carga de informação e de fiscalização para os reguladores é muito elevada, independente do mecanismo de regulação adotado. Assim, caso os reguladores não estejam preparados para a fiscalização, poderá ocorrer o desgaste das Agências Reguladoras perante os prestadores dos serviços, usuários e poder concedente (XIMENES e GALVÃO JUNIOR, 2008). Uma fiscalização competente estimula a eficiência dos serviços prestados dentro do que preconiza a legislação pertinente.

Sobre esse aspecto, como afirmam Ximenes e Galvão Junior (2008), citando Conforto (1998), Pires Goldstein (2001) e Salgado (2003), para o êxito das atividades de fiscalização, é importante que as Agências Reguladoras disponham de pessoal técnico qualificado, composto por profissionais contratados mediante concurso público. Além disso, esses profissionais devem ser permanentemente capacitados, de forma que estejam preparados para acompanhar a constante evolução do ambiente regulado.

Procedimentos de Fiscalização

A fiscalização dos serviços de saneamento básico é uma atividade prática de verificação e acompanhamento, por profissionais habilitados, do fiel cumprimento das normas legais e técnicas relativas à prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, na forma prevista nos contratos de concessão ou de programa. Trata-se de atividade imprescindível à regulação.

Cabe ao setor de saneamento da Agência Reguladora a responsabilidade pelos processos administrativos relativos às atividades de fiscalização da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, incluindo a numeração, organização, controle, notificação e autuação, quando for o caso, respeitadas as instâncias recursais.

Com o objetivo de acompanhar o desempenho dos prestadores de serviço, as Agências Reguladoras vêm desenvolvendo ferramentas próprias de fiscalização, de acordo com suas peculiaridades. A imposição de penalidades administrativas e o estabelecimento de metas de eficiência inseridas nos modelos de fixação de tarifas são exemplos de instrumentos

cada vez mais utilizados pelas agências, que têm se mostrado efetivos no aprimoramento da qualidade dos serviços prestados. A Agência Reguladora de Pernambuco (ARPE), por exemplo, estabeleceu como meta regulatória, para o período 2008/2009, uma redução no índice de perdas físicas da concessionária local de 5%. Entretanto, é importante lembrar que a agência, como já mencionado, deve estar preparada para acompanhar todos os indicadores de desempenho, mediante atividade fiscalizadora.

A atividade de fiscalização envolve um conjunto de etapas e procedimentos por meio dos quais a Agência Reguladora verificará o cumprimento das leis, normas e regulamentos aplicáveis à prestação dos serviços, notificará os eventuais descumprimentos e, quando for o caso, aplicará as sanções pertinentes, conforme previsto nos instrumentos normativos. Essas etapas incluem desde o comunicado de fiscalização ao prestador de serviços até o envio do relatório de fiscalização, onde estão registradas todas as constatações, inclusive aquelas referentes às verificações da consistência dos resultados de análises e outros parâmetros fornecidos pela concessionária. A seguir são apresentadas as principais etapas da atividade de fiscalização.

Atividades preliminares

A etapa inicial consiste no planejamento, na coleta de informações e na definição dos meios exigidos à fiscalização. Entre as ações, estão a definição de cronograma, o levantamento de dados sobre os sistemas a serem fiscalizados, a análise dos indicadores históricos e o estabelecimento de roteiros e suportes, como veículo e equipamentos. Nesta fase, a Agência Reguladora poderá solicitar informações relativas aos sistemas objeto da fiscalização, que deverão ser previamente analisadas para garantir maior eficiência das atividades de campo. Os prazos relativos ao fornecimento, pelo prestador de serviços**,** de informações, documentos ou esclarecimentos necessários deverão estar definidos em normas específicas que tratem da transferência de informações, podendo, entretanto, serem ajustados e definidos pela equipe de fiscalização. É importante lembrar que a transferência de informações entre o prestador de serviços

e a Agência Reguladora constitui um requisito indispensável para se alcançar os objetivos da regulação.

Nesta etapa, é importante que a Agência Reguladora conheça previamente os tipos de relatórios e informações produzidas pelo prestador de serviços, para que a coleta dos dados seja focada naqueles pontos que realmente interessam ao escopo da fiscalização. Além disso, é relevante a coleta de dados de fontes independentes do prestador de serviço. Como mencionado, as atividades relacionadas aos serviços de água e esgoto possuem significativas interfaces com outras áreas afins do saneamento ambiental, que interferem diretamente na qualidade dos serviços prestados. Por exemplo, deve-se buscar dados de qualidade de água nas vigilâncias sanitárias municipais e estaduais, de maneira que estes dados possam ser comparados com as informações fornecidas pelo prestador de serviços. Dessa forma, para a regulação eficaz do setor de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, também serão necessárias algumas informações relativas aos demais órgãos envolvidos com o saneamento. Ressalta-se então a importância da perfeita articulação da Agência Reguladora com as entidades responsáveis por essas áreas afins.

Definidos os sistemas a serem fiscalizados e reunidas as devidas informações, a Agência Reguladora deverá comunicar formalmente ao prestador de serviços sobre a ação fiscalizadora. Nessa comunicação deverão constar identificação e endereço da Agência Reguladora, data prevista para início e término da ação, local e discriminação das atividades de fiscalização e identificação do(s) técnico(s) integrante(s) da equipe de fiscalização. Fica dispensada a comunicação prévia nos casos em que ocorrer necessidade de fiscalizações emergenciais, em função de suspeita de irregularidades na prestação dos serviços ou de reclamações dos usuários. Nesses casos, o responsável pela atividade de fiscalização providenciará a imediata notificação ao prestador de serviços.

Atividades de campo

Esta etapa consiste nas atividades de campo, para verificação *in loco* das condições da prestação dos serviços e identificação das não-confor-

midades. Durante essas atividades serão observadas a infra-estrutura, a operação, a manutenção e a funcionalidade dos sistemas, a qualidade, a segurança, a adequação às normas técnicas regulamentares e o cumprimento da legislação, bem como do contrato de concessão ou de programa, tanto na área técnica quanto na área comercial. Nessa etapa também serão aferidas as informações previamente recebidas.

As atividades de campo devem ser iniciadas com uma reunião formal entre a equipe de fiscalização e o representante do prestador de serviços. Nessa reunião o responsável pela equipe de fiscalização fará uma breve apresentação sobre os objetivos da fiscalização, além de verificar alguns pontos essenciais, quais sejam: adequabilidade do cronograma previamente elaborado, fazendo os ajustes necessários; características gerais dos sistemas que serão fiscalizados, incluindo registros técnicos, principais problemas encontrados e possíveis recursos para obras de melhorias; esclarecimentos sobre evidências potenciais de não-conformidades identificadas a partir de documentos previamente analisados, como laudos do monitoramento da qualidade e relatórios de ocorrências operacionais.

Ademais, as inspeções dos sistemas objeto das atividades de fiscalização, realizadas segundo o cronograma preestabelecido, deverão abranger todas as suas unidades. É importante lembrar que a equipe de fiscalização da Agência Reguladora deverá executar essa atividade sempre acompanhada por, pelo menos, um representante do prestador de serviços, indicado pelo responsável do sistema fiscalizado.

As constatações da fiscalização devem ser registradas, inclusive com documentação fotográfica, para, juntamente com os instrumentos normativos, embasar a notificação ao prestador de serviços. Para facilitar o registro das constatações *in loco*, poderá ser utilizado um *cheklist* contendo todos os pontos que precisam ser verificados nas unidades dos sistemas. Ressalta-se nesta fase a importância do registro fotográfico com datação, que constitui poderosa prova documental das evidências apuradas.

No Quadro 2 estão listados os principais itens a serem verificados nas unidades dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário durante a ação fiscalizadora.

Quadro 2 – Itens verificados durante a ação fiscalizadora dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário

Sistema	Unidade	Item verificado
Abastecimento de água	Manancial	• Preservação, proteção e identificação • Programa de monitoramento da água bruta
	Captação	• Proteção, operação e manutenção
	Adutora	• Operação e manutenção
	Estação de tratamento de água	• Proteção, conservação, identificação e limpeza • Operação e manutenção das unidades de tratamento e dos equipamentos • Casa de química • Condições de segurança • Programa de monitoramento da qualidade da água • Laboratório de análises • Controle de perdas • Destinação dos resíduos
	Estação elevatória	• Conservação, limpeza e identificação • Operação e manutenção
	Reservatório	• Conservação, limpeza e identificação • Condições de segurança • Operação e manutenção • Controle de perdas
	Rede de distribuição	• Operação e manutenção • Controle de perdas • Programa de monitoramento da qualidade da água
Esgotamento sanitário	Rede coletora	• Operação e manutenção
	Emissário	• Operação e manutenção
	Estação elevatória	• Conservação, limpeza e identificação • Operação e manutenção
	Estação de tratamento de esgoto	• Proteção, conservação, identificação e limpeza • Operação e manutenção das unidades de tratamento e dos equipamentos • Condições de segurança • Programa de monitoramento da qualidade dos efluentes • Laboratório de análises • Ponto de lançamento dos efluentes • Destinação dos resíduos

Além dos itens técnico-operacionais apresentados no Quadro 2, também deve ser inspecionada a área comercial do prestador de serviços, observando-se as condições das instalações físicas das lojas de atendimento e a disponibilidade de equipamentos para atender os usuários, as ordens de serviço emitidas, os prazos de atendimento, o cadastro de consumidores, os registros do faturamento e da arrecadação, entre outros.

Relatório de fiscalização

A atividade de fiscalização será consubstanciada em relatório de fiscalização, onde serão registradas todas as evidências apuradas durante as atividades de campo, assim como o resultado da análise das informações acerca dos sistemas fiscalizados. O formato desse relatório, será definido pelo setor competente da Agência Reguladora e deverá conter as seguintes informações:

a. identificação da Agência Reguladora e respectivo endereço;
b. identificação do prestador de serviços e respectivo endereço;
c. definição do objetivo da atividade de fiscalização;
d. período de realização da atividade de fiscalização;
e. descrição dos fatos apurados;
f. relação das não-conformidades correlacionadas com as normas e legislação incidente;
g. identificação dos técnicos que realizaram a ação fiscalizadora, com seus respectivos cargos, funções, número de matrícula e assinatura;
h. identificação do responsável pela atividade de fiscalização, com seu cargo, função, número da matrícula e assinatura;
i. local e data do relatório.

Quando houver irregularidades, um Termo de Notificação, juntamente com o relatório de fiscalização que o integra, será encaminhado ao representante legal do prestador de serviços, para conhecimento formal das não-conformidades identificadas durante a ação fiscalizadora. Nesse documento deverão constar: a identificação da Agência Reguladora, com seu respectivo endereço; o nome e endereço do agente notificado; a descrição dos fatos apurados; a relação das não-conformidades, com os respectivos prazos para correção; a identificação do representante da Agência Reguladora, com seu cargo, função, número da matrícula e assinatura; o local e a data da lavratura; e o prazo para manifestação do agente notificado. A ausência de manifestação, a insuficiência de alegações apresentadas e o não atendimento das determinações e/ou não regu-

larização das não-conformidades, nos prazos estabelecidos pela Agência Reguladora, sujeitará o prestador de serviços a processo administrativo, mediante lavratura de Auto de Infração.

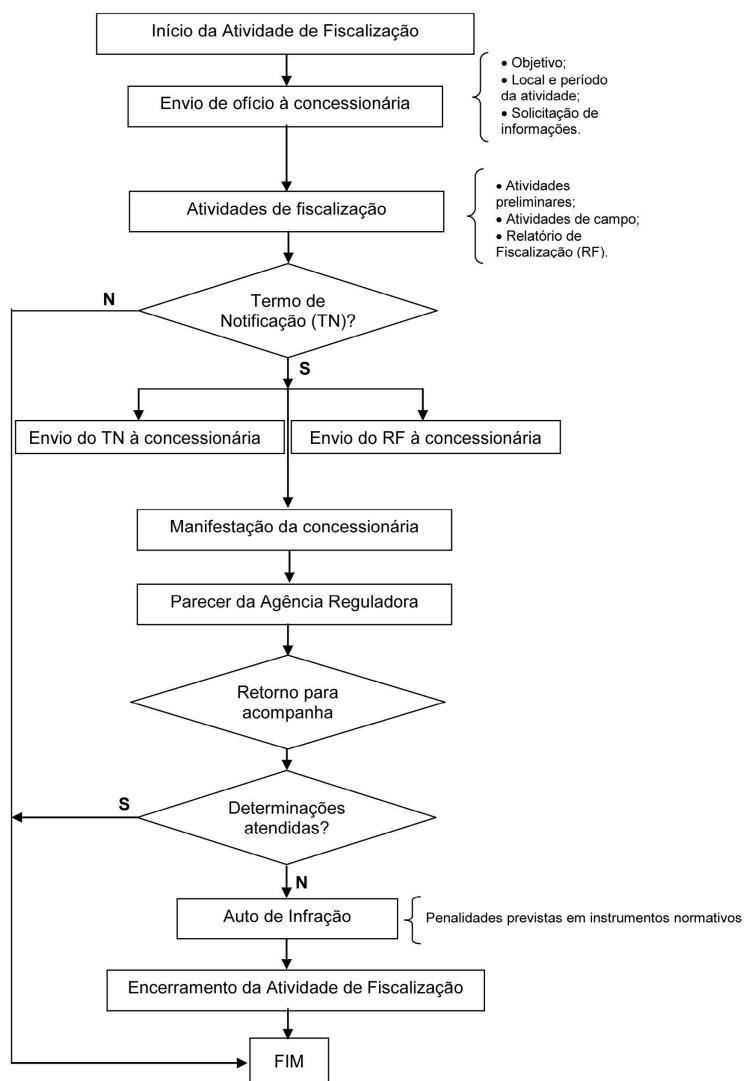
Para verificar se as não-conformidades descritas no relatório de fiscalização foram solucionadas, os técnicos do setor de saneamento da Agência Reguladora poderão retornar aos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário inicialmente fiscalizados. Este retorno depende do procedimento adotado por cada Agência Reguladora.

As penalidades impostas pela Agência Reguladora aos prestadores de serviço, em face do descumprimento do disposto no Termo de Notificação, deverão estar previamente definidas em instrumentos normativos relativos à regulação de saneamento. Observe-se que o inciso XII do art. 23 da Lei nº 11.445/07, que tratava das penalidades aplicáveis pelas Agências Reguladoras, foi objeto de veto presidencial. Entretanto, segundo Melo (2008), o veto não impediu que as Agências Reguladoras pudessem disciplinar a matéria. Para o referido autor, a expressão "**pelo menos**", inserida no *caput* do art. 23, indica que outros conteúdos, além dos mencionados nos incisos desse artigo, podem ser regulamentados pelas Agências Reguladoras. Isso inclui a possibilidade do estabelecimento de penalidades.

Uma forma alternativa a aplicação de penalidades é o estabelecimento de Termo de Compromisso e Ajustamento de Conduta (TAC) entre Agência Reguladora e prestador de serviços. Para tanto, os TACs deverão ter metas compatíveis com as obrigações previstas nos contratos e para a solução das não-conformidades bem como prever penas para o não cumprimento do acordo.

É bom lembrar que os procedimentos aqui apresentados possuem caráter indicativo, pois cada Agência Reguladora definirá sua metodologia em consonância com a estrutura disponível para a realização das atividades de fiscalização, incluindo o quadro de pessoal disponível, os custos da atividade, a quantidade de sistemas a serem fiscalizados, e o seu respectivo marco regulatório.

A Figura 1 apresenta fluxograma das etapas de uma atividade de fiscalização, de acordo com a sugestão contida no texto.

Figura 1 – Fluxograma das etapas da atividade de fiscalização

Fonte: Adaptado de Galvão Junior et al., 2006

Considerações Finais

A regulamentação dos procedimentos de fiscalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, por meio de instrumentos normativos, é fundamental para garantir os objetivos das Agências Reguladoras. Neste sentido, foram apresentadas algumas sugestões de procedimentos, em conformidade com as competências das agências, previstas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

Assim, espera-se contribuir para o aprimoramento das atividades de regulação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do País, pois a atividade de fiscalização, como mencionado, tem reflexo direto sobre os resultados do prestador de serviços e a qualidade dos serviços.

Referências

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para saneamento básico. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 de janeiro de 2007.

CONFORTO, G. Descentralização e regulação da gestão de serviços públicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, p. 27-40, jan./fev. 1998.

GALVÃO JUNIOR, A. C. et al. **Regulação**: procedimentos de fiscalização em sistemas de abastecimento de água. Fortaleza: Expressão Gráfica Ltda./ARCE, 2006.

JOURAVLEV, A. **Regulación de la industria de agua potable:** regulación de las conductas. Santiago do Chile: CEPAL, 2001. v. 2. Disponível em: < http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/9380/lcl1671PE.pdf>. Acesso em: 8 abril 2007.

MELO, A. J. M. A experiência das agências reguladoras na regulamentação técnica dos serviços de saneamento básico no Brasil e o advento da Lei nº 11.445/07. In: GALVÃO JUNIOR, A. C.; XIMENES, M. M. A. F. (Eds.). **Regulação**: normatização da prestação de serviços de água e esgoto. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2008. p. 91-113.

MARQUES NETO, F. A. **Agências reguladoras independentes**: fundamentos e seu regime jurídico. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

XIMENES, M. M. A. F.; GALVÃO JUNIOR, A. C. A normatização e a construção da regulação do setor de água e esgoto. In: GALVÃO JUNIOR, A. C.; XIMENES, M. M. A. F. Eds. **Regulação**: normatização da prestação de serviços de água e esgoto. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2008. p. 21-33.

12 INFRAÇÕES, SANÇÕES E PENALIDADES NO EXERCÍCIO REGULATÓRIO

Eduardo Henrique da Cunha
Engenheiro Civil pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Mestre em Engenharia Civil-Estruturas e Construção Civil pela Universidade Federal de Goiás, Especialista em Regulação pela Universidade de Brasília (UnB). Gestor de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos da Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos (AGR).

Antedecedentes

Antes de iniciar a discussão acerca da aplicação de penalidades, é necessário contextualizar que a aplicação de sanção não é o fim último e tampouco o único recurso disponível para fomentar o cumprimento das regras e procedimentos previstos para a adequada prestação do serviço público.

A penalidade é um possível resultado do descumprimento de leis, contratos e obrigações. Já a prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato, sendo expressamente vedada a sua disciplina mediante convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária. Sendo assim, o contrato pode ser considerado a principal referência para a elaboração de regras por parte da Agência Reguladora, inclusive acerca da aplicação de penalidades.

Em uma relação regida por contratos, e especialmente contratos de longa duração como os de prestação de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, é razoável supor que nem todos os possíveis fatos capazes de afetar significativamente os direitos e obrigações das partes sejam previstos de antemão à época da sua assinatura. De um lado tais alterações podem ser onerosas ao prestador de serviços, por exemplo, quando uma conjuntura macroeconômica impõe uma eleva-

ção significativa dos custos com energia ou quando condições ambientais levam ao agravamento da escassez de água. Outrossim, mudanças imprevistas podem ser favoráveis a redução dos custos, por exemplo, por meio da introdução de inovações tecnológicas que aumentem a eficiência ou a produtividade.

Ademais, acerca da estabilidade das normas que vinculam a eventual previsão de aplicação de penalidades em razão de seu respectivo descumprimento, deve ser considerado o princípio da supremacia do interesse público no direito brasileiro, que permite à administração, de forma unilateral, a alteração de contratos com particulares, seja diretamente por meio de alteração das cláusulas contratuais ou mesmo indiretamente quando, por exemplo, altera os padrões de potabilidade da água para abastecimento humano ou os padrões de lançamento de efluentes nos recursos hídricos, o que faz com freqüência e com impactos significativos na prestação dos serviços de saneamento. Dessa forma, a manutenção das condições financeiras dos contratos com a administração constitui o ponto essencial de estabilidade das regras a qual deve ser observada pela regulação, podendo-se dizer que não é sacrilégio considerar a ocorrência de alguma alteração contratual ao longo de sua vigência em consonância com a evolução da sociedade e as mudanças do ambiente econômico.

Haja vista o exposto, a verificação da manutenção do equilíbrio econômico financeiro de um contrato para a prestação de serviço de saneamento em particular, ou a sustentabilidade econômica da prestação dos serviços de forma geral, é uma atividade dinâmica da Agência Reguladora, e para tanto a agência dispõe de diversos instrumentos, que podem ser classificados em instrumentos de incentivo e instrumentos punitivos, ou em outras palavras, respectivamente sanções positivas e sanções negativas (GROOM et al., 2007).

Os instrumentos de incentivo freqüentemente possibilitam a incorporação por parte do prestador de serviços de parte do lucro, e por algum tempo, resultado de ganhos de eficiência obtidos acima das projeções estabelecidas pelos planejadores, de forma que os prestadores sintam-se motivados a buscar maiores ganhos de eficiência e com maior agilidade,

eficiência que ao final retornaria em benefício dos usuários dos serviços na forma de maior modicidade tarifária depois de determinado período. Outra forma de instrumentos de incentivo é a abertura de acesso a financiamento a custos menores a serviços mais eficientes, o que em perspectiva também resulta no aumento dos lucros do prestador como forma de incentivo.

Do lado dos instrumentos punitivos, o mais comum é a sanção que submete o contratado ao contratante, ou a empresa concessionária ao poder público titular da concessão dos serviços de saneamento, ênfase sobre a qual repousa a minuta de norma de referência proposta que será descrita com maiores detalhes. Entretanto, uma forma punitiva bastante eficiente é a indenização, ou a compensação direta ao consumidor (SAPPINGTON, 2005), que pode ser muito valiosa para a regulação por motivar os usuários a participar ativamente da fiscalização dos serviços, contribuindo para a redução da assimetria de informações. A indenização, que também é prevista no Código de Defesa do Consumidor brasileiro, consiste no pagamento do prestador de serviços diretamente ao usuário afetado por alguma falha na prestação dos serviços, por exemplo, o atraso em uma ligação nova de água, ou a redução do preço do serviço, por exemplo, em decorrência de água fornecida a pressão abaixo das mínimas exigíveis.

A estrutura da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Brasil, onde prevalece a prestação por empresa estatal, com pequena participação do setor privado, faz necessário considerar o real impacto da aplicação de multa como forma de instrumento punitivo, uma vez que ao cabo de eventuais déficits de empresas estatais para suportar os encargos de multas terão que ser cobertos pelo governo e, em última análise, rebatem nos próprios consumidores (GROOM et al., 2007). Este fato recomenda que as regras para aplicação de penalidades, especialmente na forma de multa, sejam aplicadas gradualmente, na medida em que os sistemas de avaliação de desempenho funcionem corretamente.

Aplicação de Penalidades na Prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário

É comum nas sociedades regidas por regras básicas dos direitos e deveres, criadas pelo que Rousseau chamou de "contrato social", a instituição de penalidades para o descumprimento das diversas leis, contratos e obrigações[1]. Para os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário a situação não é diferente, pois os prestadores de serviços, por motivos econômicos ou de despreparo técnico e operacional, podem ser tentados a não cumprir regras e procedimentos definidos pelas Agências Reguladoras. Em virtude disso, a simples edição de instrumentos legais que disciplinem a forma de atuação destes prestadores não é suficiente para garantir o cumprimento de tais regras e procedimentos.

Diante da realidade, exige-se, além da fiscalização da prestação dos serviços pelas Agências Reguladoras, a definição de um conjunto de infrações e sanções impostas aos prestadores de serviço, bem como os mecanismos de aplicação das penalidades e regras para o contraditório. Esta exigência de se criar instrumentos normativos que definam as infrações e sanções aos prestadores de serviços é uma das atribuições definidas pela Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico no País.

Desse modo, o presente capítulo trata de discutir diretrizes para elaboração de uma Norma de Procedimento para Imposição de Penalidades aos Prestadores de Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, bem como da discussão das principais infrações, dos pontos polêmicos e sua importância no cenário regulatório.

Norma de Infrações e Sanções – Elaboração e Estrutura Básica

Para a elaboração da minuta da norma de infrações e sanções utilizou-se a mesma metodologia da norma de "Regulamentação das Condi-

1 No Brasil, pode-se citar como exemplo em relação às regras do trânsito a popularmente conhecida "lei seca" que timidamente vem ocupando espaço na mídia, na tentativa de contribuir para a mudança no comportamento da população, com vistas à redução do número de acidentes de trânsito. A penalidade imposta aos infratores que dirigem após ingerir bebida alcoólica representa um novo marco para a urgente e necessária alteração do comportamento do motorista, isento, até então, de qualquer sanção pecuniária ou criminal se embriagado assumisse o volante.

ções da Prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário" editada no primeiro livro da ABAR sobre normatização, qual seja, agrupar as idéias existentes em outras normas semelhantes já aplicadas no País.

Neste sentido, procedeu-se análise das normas de infrações e sanções já aprovadas pelas Agências Reguladoras dos Estados de Goiás, Ceará e São Paulo e do Distrito Federal e das agências dos Municípios de Joinville e Cachoeiro do Itapemirim. Na mencionada análise levantaram-se os pontos fortes e fracos da normatização existente, buscando complementá-las e consolidá-las em uma norma de referência, de forma que as Agências Reguladoras já atuantes possam avaliar e aplicar, se possível, regras já em vigor ou em fase de implementação por outros entes reguladores. Espera-se, dessa forma, que as novas Agências Reguladoras tenham um ponto de apoio para a definição de sua própria regulamentação.

Ademais, estudou-se também a Resolução nº 63/2004 da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) em virtude das semelhanças existentes entre o setor de saneamento e o elétrico, serviços de rede, principalmente no campo comercial e de atendimento ao público.

O material disponível permitiu atento estudo, uma vez que cada norma analisada possui estrutura própria, com descrição das penalidades aplicáveis, detalhamento de cada tipo de penalidade e a relação das infrações. Assim, optou-se na norma de referência pela seguinte ordem: apresentação dos tipos de penalidade, descrição de cada penalidade e, por fim, a apresentação das infrações de acordo com sua gravidade.

Mediante esta distribuição a minuta da Norma de Infrações e Sanções elaborada foi dividida em três capítulos e sete seções, conforme estrutura a seguir:

- **Capítulo I, "DAS DEFINIÇÕES" –** apresenta as principais terminologias adotadas na minuta de resolução.
- **Capítulo II, "DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES"** – é dividido em:

✓ *Seção I, "Das Penalidades"* – discrimina os tipos de penalidades que podem ser aplicadas aos prestadores de serviço (advertência,

multa, embargo de obras e/ou interdição de instalações, intervenção administrativa e caducidade ou rescisão contratual).

- ✓ *Seção II, "Da Advertência"* – delimita as condições de aplicação da mais leve das penalidades.
- ✓ *Seção III, "Da Multa"* – classifica as infrações de acordo com a natureza (leve, média, alta e altíssima) e em níveis (A, B e C).
- ✓ *Seção IV, "Do Embargo de Obras e da Interdição de Instalações"* – delimita as situações passíveis da proposta de embargo de obras.
- ✓ *Seção V, "Da Intervenção Administrativa"* – indica as situações de desequilíbrios operacionais e financeiros passíveis de proposta de intervenção.
- ✓ *Seção VI, "Da Caducidade da Concessão"* – prevê as situações passíveis de rescisão da concessão.
- ✓ *Seção VII, "Das Infrações"* – apresenta a relação de infrações sujeitas às penas de notificação e autuação. Nesta seção as infrações estão distribuídas em quatro grupos (I a IV), um para cada natureza de infração, subdivididos em incisos, correspondendo cada inciso a uma infração diferente.

- **Capítulo III, "DAS DISPOSIÇÕES GERAIS"** – define a prerrogativa da instância superior colegiada da Agência Reguladora de arbitrar a solução dos casos omissos.

As Penalidades

Em linhas gerais, cada uma das penalidades propostas neste regulamento pode ser assim conceituada:

A **advertência** só pode ser aplicada para as infrações classificadas nos grupos 1 e 2, natureza leve e média, desde que a infração não se constitua em uma reincidência, isto é, a prática de infração tipificada no mesmo dispositivo regulamentar em que haja sido advertida anteriormente, no prazo de dois anos. No ato da aplicação da advertência será concedido ao prestador de serviços prazo para a regularização da não-conformidade detectada.

A **multa** será aplicada, obrigatoriamente, para as infrações de natureza alta e altíssima e, também, quando o prestador descumprir a pena-

lidade de advertência, quer pela inobservância do prazo fixado para a regularização da não-conformidade, quer pela reincidência passiva ou sucessiva.

O **embargo de obras** e/ou a **interdição das instalações** será proposto pela Agência Reguladora junto às autoridades competentes (CREA, Prefeitura, etc.) quando as obras ou instalações pertencentes aos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário puserem em risco a integridade física ou patrimonial de terceiros.

A **intervenção administrativa** poderá ser proposta pela Agência Reguladora ao Poder Concedente no caso de:

- prestação de serviços em desacordo com os Contratos de Concessão ou de Programa e Normas Regulatórias;
- desequilíbrio econômico-financeiro decorrente de gestão que coloque em risco a continuidade dos serviços;
- reiteradas infrações a normas contratuais, regulamentares e legais;
- pedido de recuperação judicial.

A **caducidade da delegação** ou **rescisão contratual,** a mais rígida das penalidades, poderá ser proposta pela Agência Reguladora ao Poder Concedente quando o prestador de serviços:

- prestar os serviços de forma inadequada ou ineficiente;
- paralisar o serviço ou concorrer para tanto, salvo caso fortuito ou força maior;
- perder a condição econômica, técnica ou operacional de prestar adequadamente o serviço;
- não cumprir as penalidades impostas por infrações;
- não regularizar a prestação dos serviços, após ser intimado pela Agência Reguladora;
- for condenado em sentença transitada em julgado por sonegação de tributos.

É importante lembrar que a aplicação da caducidade é de competência exclusiva do Poder Concedente, seja por sua iniciativa ou por recomendação da Agência Reguladora.

A caducidade poderá ainda ser proposta pela Agência Reguladora ao Poder Concedente em virtude da inobservância, pelo prestador, da pe-

nalidade de advertência em situação que caracterize grave ou reiterada inexecução total ou parcial do contrato de concessão ou programa, ou na hipótese de inobservância da penalidade de multa.

Classificação das Infrações

As infrações contidas na norma de referência foram distribuídas em quatro grupos (I a IV), de acordo com sua gravidade, e correspondem, respectivamente, às naturezas leve, média, alta e altíssima. Com esta classificação busca-se diferenciar as infrações conforme o nível dos danos que seu cometimento pode causar aos serviços prestados ou ao usuário.

Além disso, é também definida a classificação das infrações por níveis (A, B e C), que consideram a abrangência da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para o usuário, a vantagem auferida pelo prestador de serviços e a existência de sanção anterior nos últimos dois anos. A abrangência diz respeito ao quantitativo de usuários atingidos ou prejudicados pela infração cometida.

Independentemente de sua natureza, a infração é classificada como nível A quando decorrer de culpa do prestador de serviços, e não sofre acréscimo no valor da multa correspondente ao do grupo no qual foi enquadrada.

Uma infração é do nível B sofre acréscimo de 50% no valor da multa, quando constituir em uma reincidência, isto é, a existência de sanção anterior com penalidade de multa por infração da mesma natureza nos últimos dois anos.

Por fim, a infração classificada em nível C acarreta acréscimo de 100% no valor da multa, quando, o prestador de serviços: agir de má-fé; obter, com a infração, benefício direto ou indireto, independente de culpa ou dolo; ser reincidente por infração da mesma espécie nos últimos dois anos; ou quando os efeitos da infração atingir número significativo de usuários, provocar danos à saúde pública ou ao meio ambiente, ou ocasionar riscos à segurança dos usuários e/ou terceiros, em caráter prolongado, independente do número de pessoas atingidas.

Ademais, no texto da norma são também definidas as ações consideradas como de má-fé praticados pelo prestador de serviços. São elas:

- deduzir pretensão ou defesa contra texto expresso de leis, regulamentos, contratos, termos e atos aplicáveis ou fatos incontroversos;
- impor resistência injustificada ao andamento do processo, à fiscalização ou à decisão da Agência Reguladora;
- agir de modo temerário;
- interpor recurso ou pedido de reconsideração manifestadamente protelatório.

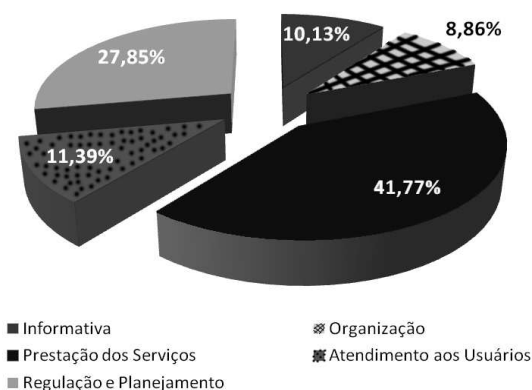
Em relação ao valor das multas, em face da existência de critérios diversos de cálculo adotados pelas várias Agências Reguladoras, baseados em percentuais de faturamento ou valores fixos reajustáveis anualmente, optou-se, na norma, por presumir a edição de uma resolução específica, no âmbito da iniciativa de cada Agência Reguladora.

Principais Infrações

Nesta seção serão apresentadas e discutidas as principais obrigações dos prestadores de serviços, constantes na norma de referência, cujo descumprimento resulta em infração. Tais obrigações são consideradas relevantes tanto por sua abrangência dentro dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário como pela garantia da prestação adequada dos serviços vinculados ao cumprimento das respectivas obrigações.

Para efeito deste capítulo, optou-se por analisar as principais obrigações, não pela sua natureza, conforme consta do texto da norma de referência, mas pela caracterização obtida a partir da sua divisão em funções e objetivos, consoante segue: informativas, de organização, de prestação dos serviços, de atendimento ao usuário e de regulação e planejamento.

Mediante esta divisão, verificou-se que as obrigações elencadas na norma se distribuem dentro da referida classificação, como demonstra a Figura 1.

Figura 1 – Distribuição das obrigações do prestador de serviços, cujo descumprimento implica infração, segundo sua função e objetivo

Obrigações de caráter informativo

Um dos princípios da regulação dos serviços públicos diz respeito ao acesso dos usuários às informações. Diante disso, vários dispositivos da norma de referência procuram definir obrigações aos prestadores de apresentar aos usuários as informações necessárias ao acesso a serviços adequados, e ao conhecimento dos seus direitos e deveres.

Entre estas obrigações destacam-se:

- identificar as unidades dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e os escritórios de atendimento aos usuários, bem como indicar o horário de atendimento ao público;
- manter à disposição dos usuários as leis, normas de prestação dos serviços e as tabelas de tarifas e de preços de serviços diversos;
- incluir nas faturas as informações exigidas por lei ou regulamentos;
- prestar aos usuários as informações solicitadas, conforme legislação aplicável;
- comunicar aos usuários, com a antecedência mínima definida na legislação, a interrupção do abastecimento de água (aviso de corte).

No caso do aviso de corte, a Agência Reguladora deve atentar para um dos poucos detalhes da prestação dos serviços abordados pela Lei Federal nº 11.447/07, o prazo mínimo de trinta dias entre o aviso de corte e sua efetiva realização. Por isso a norma exige o cumprimento do prazo definido na legislação aplicável, abrangendo assim tanto a legislação federal quanto a local que exista ou venha a ser criada.

Obrigações referentes à organização dos serviços

Um dos pontos essenciais na prestação dos serviços de saneamento básico é a sua organização, seja em nível documental, seja em nível de procedimentos para a execução das diversas atividades.

A tipificação das obrigações pelo aspecto organização considera as diversas atividades relacionadas a gestão técnica, comercial e econômica a serem realizadas pelo prestador de serviços, onde se destacam as obrigações de:

- manter atualizado cadastro comercial da unidade usuária, contendo no mínimo a identificação do usuário, endereço completo, valores faturados e histórico de consumo;
- manter atualizado cadastro das instalações operacionais – incluem-se neste cadastro as informações referentes à quantidade e qualidade da água produzida e do esgoto coletado e tratado, a localização das instalações, equipamentos existentes, e o registro de paralisações ou desativações;
- apurar e registrar, separadamente, as receitas e os custos dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário – tal exigência permite determinar a viabilidade econômica de cada serviço e o nível de subsídio existente entre eles;
- realizar a contabilidade dos serviços em conformidade com a legislação aplicável – este ponto é fundamental para garantir a determinação da Lei nº 11.445/07 que exige a realização de contabilidade separada por área de concessão no caso de prestadores regionais;
- manter o controle do inventário físico dos bens e instalações – tal exigência é imprescindível no vencimento do instrumento de

delegação dos serviços, quando ocorrerá a reversão dos bens ao titular e a indenização dos bens não amortizados.

Obrigações relativas à prestação dos serviços

Neste grupo as principais obrigações são apresentadas e discutidas adotando-se uma subdivisão destas em: operação dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, manutenção dos equipamentos e instalações e qualidade dos serviços.

Operação dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário

- entregar a fatura ao usuário, na forma e no prazo legal;
- utilizar pessoal técnico e comercial legalmente habilitado e devidamente capacitado para a prestação adequada dos serviços. Inclui-se também neste item a exigência de identificação, visual ou verbal, do nome do funcionário responsável pelo atendimento ao usuário;
- realizar suspensão e religação do abastecimento de água de acordo com a legislação;
- determinar o consumo de água tratada e o volume de esgoto coletado em conformidade com as disposições legais;
- instalar hidrômetro ou outro dispositivo de medição na unidade usuária;
- instalar dispositivo adequado de macromedição no sistema – esta obrigação, aliada à hidrometração da unidade usuária, é de fundamental importância para determinar e controlar os índices de perdas físicas dos sistemas de distribuição de água tratada;
- praticar valores de tarifas superiores aos tetos, no caso de regulação tarifária por "preço-teto".

Manutenção dos equipamentos e instalações

- manter as instalações do sistema de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário em bom estado de limpeza e organização;
- operar e manter as instalações do sistema de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e os respectivos equipamentos em

bom estado de conservação, manutenção e segurança;

- reparar o pavimento das vias públicas e os passeios, reinstalar o mobiliário urbano e a sinalização viária horizontal e vertical – essa situação vem sendo objeto de muitas reclamações por parte dos usuários às Agências Reguladoras. Segundo os usuários, o prestador de serviços, ao proceder à manutenção das redes, não restaura o asfalto das vias públicas e as calçadas.

Qualidade dos serviços

- implementar as ações constantes do plano de redução de perdas físicas e comerciais;
- realizar limpeza periódica dos reservatórios de acumulação e distribuição, a qual influi diretamente na qualidade da água fornecida ao usuário;
- cumprir as normas de gestão dos mananciais de abastecimento e das respectivas áreas de proteção, ação esta importante para a garantia da disponibilidade de recursos hídricos para abastecimento humano;
- fornecer água dentro dos padrões de potabilidade estabelecidos em legislação específica do Ministério da Saúde – este tópico cria um instrumento para que a Agência Reguladora possa acompanhar a qualidade da água tratada fornecida ao usuário, em apoio às atividades dos sistemas municipais de vigilância sanitária;
- implementar as medidas de incremento da eficiência técnico-operacionais e econômico-financeiras definidas nos contratos de concessão ou de programa.

Obrigações relativas ao atendimento ao usuário

Tendo em vista que o objetivo da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário é atender à demanda da população, a criação de obrigações inerentes ao atendimento a ser dispensado pelo prestador de serviços ao usuário torna-se primordial.

Neste sentido, as principais obrigações da área de atendimento, definidas na norma de referência, são:

- atender às solicitações de serviços nos prazos ou condições estabelecidas nos instrumentos legais (leis, regulamentos e contratos);
- disponibilizar estrutura adequada para o atendimento das solicitações e reclamações, como escritórios bem equipados, atendimentos telefônico, via internet e pessoal, entre outros, de forma que o usuário possa ser atendido sem ter de se deslocar do lugar onde reside;
- responder às reclamações do usuário, na forma e nos prazos estabelecidos;
- não suspender a prestação dos serviços enquanto a reclamação do usuário estiver sendo objeto de análise por parte da Agência Reguladora;
- fornecer protocolo numerado do atendimento ao usuário;
- restituir ao usuário os valores recebidos indevidamente, nos prazos estabelecidos na legislação aplicável ou no contrato, bem como ressarci-lo dos danos causados em decorrência do serviço prestado;
- instalar telefone gratuito para atendimento das solicitações de serviços realizadas pelo usuário e para o serviço de ouvidoria do prestador de serviços – na criação desta obrigação a Agência Reguladora deve avaliar o impacto financeiro desses serviços, visto que tais custos devem ser cobertos pelas tarifas. Assim deve-se compatibilizar sua necessidade com a modicidade das tarifas.

Obrigações relativas à regulação e ao planejamento

Por fim, neste último grupo, são apresentadas e discutidas as obrigações do prestador de serviços para com a Agência Reguladora e para com o Plano de Saneamento editado pelo titular. Estas obrigações abrangem desde a comunicação de fatos ocorridos nos sistemas até a apresentação de informações e documentos necessários à regulação técnica e econômica dos serviços delegados, e mais especificamente:

- implementar as metas definidas nos Planos de Saneamento editados pelo Poder Concedente e nos contratos;
- encaminhar à Agência Reguladora os indicadores de qualidade dos serviços;
- encaminhar à Agência Reguladora os dados estatísticos sobre a produção, comercialização e o consumo próprio de água;
- encaminhar à Agência Reguladora informações contábeis, econômicas e financeiras, fundamentais para a definição das tarifas (nos reajustes e revisões tarifárias), realização da contabilidade regulatória e acompanhamento da situação econômico-financeira do prestador de serviços;
- remeter à Agência Reguladora as informações e os documentos solicitados;
- apresentar à Agência Reguladora todos os procedimentos, operacionais e comerciais, que alterem a forma ou a qualidade da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, antes de implementá-los;
- estabelecer medidas e procedimentos de racionamento e racionalização no abastecimento de água sempre com prévia autorização da Agência Reguladora;
- facilitar à fiscalização da Agência Reguladora o acesso às instalações, documentos e informações;
- fornecer sempre informação idônea à Agência Reguladora;
- comunicar à Agência Reguladora, com antecedência, a suspensão e interrupção do abastecimento de água a usuário que preste serviço público ou essencial à população – este dispositivo permite à Agência Reguladora realizar a mediação ente o prestador de serviços e a instituição em débito, na tentativa de evitar que a população venha arcar com o ônus dessa inadimplência;
- comunicar ao usuário e à Agência Reguladora qualquer anormalidade no padrão de qualidade da água potável que possa colocar em risco a saúde da população;
- comunicar à Agência Reguladora a ocorrência de situações de emergências que comprometam o abastecimento de água;

- comunicar de imediato à Agência Reguladora e às autoridades competentes acidentes de contaminação que afetem o abastecimento de água bruta.

As comunicações citadas nos três últimos itens são importantes para o exercício do controle e da fiscalização afeto ao Poder Regulador, permitindo-lhe acompanhar os procedimentos realizados pelo prestador para, com segurança e presteza, informar à população o fato ocorrido e seus riscos, bem como a adoção das ações para minimizar os impactos e/ou corrigir os problemas.

Considerações Finais

Com este instrumento de referência, espera-se que as Agências Reguladoras tenham subsídios para elaborar suas próprias normas, criando-se assim condições para se implementar os diversos dispositivos legais. Entre esses, a norma de prestação dos serviços e os contratos de delegação, que passem a se constituir em documentos hábeis capazes de orientar os prestadores de serviços, tanto em relação às ações vinculadas quanto às penalidades a eles imputadas caso não cumpram as determinações legais.

Neste sentido, exige-se das Agências Reguladoras, como entidades escolhidas pelos titulares dos serviços, como rege a Lei nº 11.445/07, apoiarem o Poder Concedente no momento de elaboração dos contratos de delegação dos serviços, de forma que também esses instrumentos legais possam prever a aplicação de penalidades pelas Agências Reguladoras, fortalecendo assim sua atuação junto ao prestador de serviços.

Referências

AGÊNCIA GOIANA DE REGULAÇÃO, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS – AGR. Resolução nº 231, de 15 de dezembro de 2005. Dispõe sobre os procedimentos para regular a imposição de penalidades aos concessionários, permissionários e autorizatários de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, bem como aos demais agentes responsáveis pela operação dos sistemas e pelo relacionamento com os usuários.

AGÊNCIA MUNICIPAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM – Agersa. Portaria nº 36, de 14 de agosto de 2002. Aprova procedimentos para regular a imposição de penalidades a concessionária dos serviços de saneamento, referentes às infrações apuradas.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – Aneel. Resolução nº 63, de 12 de maio de 2004. Aprova procedimentos para regular a imposição de penalidades aos concessionários, permissionários, autorizados e demais agentes de instalações e serviços de energia elétrica, bem como às Agências responsáveis pela operação do sistema, pela comercialização de energia elétrica e pela gestão de recursos provenientes de encargos setoriais.

AGÊNCIA REGULADORA DE ÁGUAS E SANEAMENTO DO DISTRITO FEDERAL – Adasa. Resolução nº 188, de 24 de maio de 2006. Regulamenta os procedimentos para aplicação de penalidades às infrações cometidas contra os Regulamentos e Contrato de Concessão dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.

AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO E ENERGIA DO ESTADO DE SÃO PAULO – Arsesp. Deliberação nº 31, de 1º de dezembro de 2008. Dispõe sobre a aplicação das sanções administrativas previstas em contratos que tenha por objetivo a prestação de serviços públicos de saneamento básico regulados pela Arsesp.

AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO ESTADO DO CEARÁ – ARCE. Resolução nº 69, de 24 de agosto de 2006. Disciplina a aplicação de penalidades por irregularidades na prestação do serviço público de abastecimento de água e esgotamento sanitário de Juazeiro do Norte.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Diário Oficial da União**. Brasília-DF, 8 de janeiro de 2007.

CONSELHO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTOS DE JOINVILLE. Resolução nº 3, de 1º de setembro de 2004. Regulamenta o processo de fiscalização e a aplicação de sanções administrativas aos Prestadores de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Município de Joinville.

GROOM, E.; HALPERN, J.; EHRHARDT, D. **Explanatory notes on key topics in the regulation of water and sanitation services**. Washington, DC: World Bank, 2006. 84 p. Disponível em <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/09/29/000310607_20060929133630/Rendered/PDF/375290Explanatory0notes0WSS601PUBLIC1.pdf>. Acesso em 29 jun. 2007.

SAPPINGTON, D. E. M. Regulating service quality: a survey. **Journal of Regulatory Economics**, v. 27, n. 2, p. 124-154, 2005.

13 PLANOS DE SANEAMENTO BÁSICO: ESTRATÉGIAS PARA VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS METAS PARA OS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO

Carlos de Souza Júnior
Engenheiro Civil, Especialista em Engenharia Sanitária e Ambiental, Analista de Regulação em Saneamento Básico da Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal (Arsban).

Flaviane de Oliveira Silva
Tecnóloga em Meio Ambiente, Mestra em Engenharia Sanitária e Ambiental, Analista de Regulação em Saneamento Básico da Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal (Arsban).

Introdução

Com a aprovação da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, o saneamento básico passou a ter diretrizes legais no âmbito federal, baseadas nos princípios fundamentais da integralidade, da eficiência e sustentabilidade econômica, do controle social, da segurança, qualidade e regularidade, e principalmente, da universalização dos serviços.

Nesse contexto, são criados os Planos de Saneamento Básico (PSB), os quais surgem como um dos instrumentos fundamentais e obrigatórios de gestão pública. Mencionados planos têm como objetivo definir estratégias de ações integradas para o saneamento básico, ordenar atividades, identificar serviços necessários e estabelecer prioridades, com participação de técnicos dos órgãos responsáveis pelo saneamento, da sociedade civil organizada e de órgãos ligados ao saneamento.

As competências para a elaboração, execução, fiscalização e revisão dos planos de saneamento estão bem definidas. Consoante a Lei nº 11.445/07, em seu art. 9º, inciso I, cabe ao titular dos serviços a respon-

sabilidade pela elaboração do plano. Ao mesmo tempo, como estabelece, no art. 19, § 6, o cumprimento do plano de saneamento é dever do prestador dos serviços. Portanto, mesmo quando há delegação dos serviços de saneamento básico por parte do titular, o plano elaborado pelo titular deve ser cumprido pelo prestador.

Se a elaboração do plano é responsabilidade do titular, poder-se-ia inferir que ao próprio titular competiria a verificação do seu cumprimento. No entanto, a referida lei é bem clara no seu art. 20, parágrafo único: "Incumbe à entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços, a verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais".

Este capítulo trata justamente da atuação das Agências Reguladoras em relação aos planos de saneamento, no referente aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Seu objetivo é comentar aspectos relevantes acerca da norma de referência para a verificação do cumprimento dos planos de saneamento, bem como enfatizar a importância desses planos para a universalização desses serviços.

Planos de Saneamento Básico (PSB)

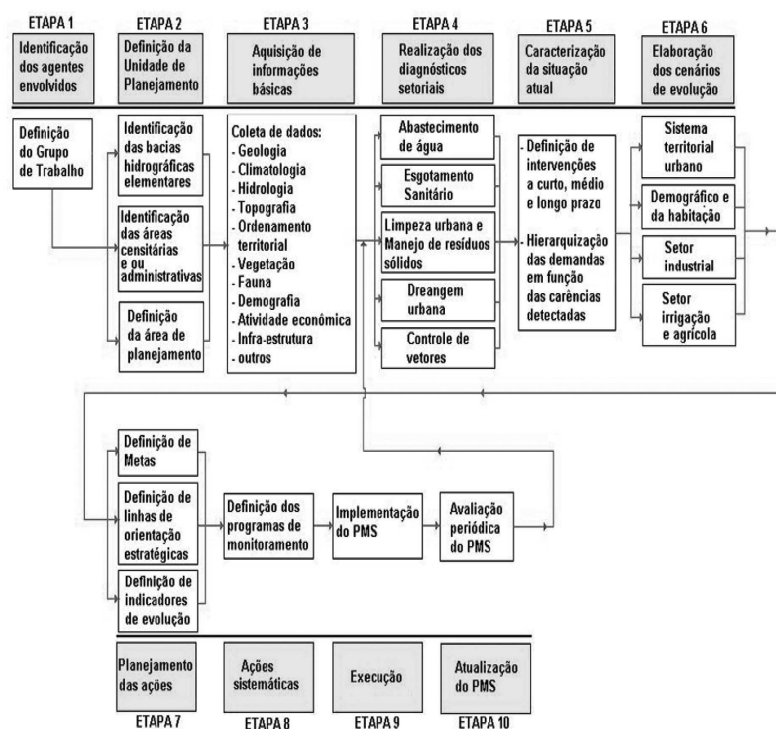
O planejamento dos serviços de saneamento tem por finalidade a valorização, a proteção e a gestão equilibrada dos recursos ambientais, assegurando a sua harmonização com o desenvolvimento local e setorial mediante economia do seu emprego e racionalização dos seus usos. Planejar o saneamento básico é essencial para estabelecer a forma de atuação de todas as instituições e órgãos responsáveis, com ênfase na importância da participação da sociedade nas decisões sobre as prioridades de investimentos, a organização dos serviços, entre outras.

Assim, por meio do plano, os serviços serão dirigidos para os objetivos públicos da promoção e preservação da salubridade ambiental, especialmente por meio da progressiva universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico.

O plano de saneamento deve incluir tanto a avaliação das condições atuais dos sistemas existentes quanto a operação e manutenção dos serviços, as necessidades de ajustes e melhorias, além da expansão de capacidade, no intuito de priorizar e otimizar investimentos. Conforme dispõe o art. 19 da mencionada lei, o plano deve abranger, no mínimo:

> I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;
> II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;
> III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;
> IV - ações para emergências e contingências;
> V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

Nesses moldes, os planos de saneamento básico contribuirão para que as obras e ações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais se dêem de forma harmônica e integrada, evitando conflitos entres estes serviços, que somente levam ao desperdício de recursos e à diminuição de sua eficácia. A seguir, na Figura 1 expõem-se as etapas constantes do processo de elaboração dos planos de saneamento, segundo proposta do Ministério das Cidades.

Figura 1- Etapas para elaboração do plano de saneamento básico

Fonte: Brasil. Ministério das Cidades, 2006.

De acordo com esta proposta, a inserção das Agências Reguladoras ocorre na etapa de implementação e acompanhamento (Etapa 9). Neste contexto, cumpre as agências o acompanhamento da execução das ações previstas, monitoramento dos indicadores e disponibilização de informações sobre o andamento das metas.

Apesar da proposta de metodologia apresentada, vale ressaltar que é prerrogativa do titular definir os procedimentos e metodologias para elaboração de seu plano de saneamento.

Para consecução dos objetivos e metas do Plano de Saneamento Básico, o prestador deve elaborar um plano de exploração dos serviços no qual serão indicados, clara e separadamente, a previsão para os investi-

mentos de capital e os gastos operacionais e administrativos, com justificativa da inclusão de cada obra ou ação.

Diversos Municípios brasileiros têm elaborado planos e investido em ações integradas de saneamento e essa experiência acumulada deve servir de base para o desenvolvimento de novos conceitos em planejamento de saneamento. Embora essas experiências ainda não sejam tão numerosas, existem casos importantes, com alcance significativo no tocante a porte populacional, integração de sistemas, legislação local, etc.

Mencionam-se os Municípios de Belo Horizonte/MG, Porto Alegre/RS, Jaboticabal/SP, Santo André/SP, Guaíba/RS, Alagoinhas/BA, Joinville/SC, Morada Nova/CE e Parnamirim/RN como exemplos, quer por seus aspectos positivos, quer por seus aspectos negativos, da diversidade de ações empreendidas nesse setor. Além desses, muitos outros se encontram no processo licitatório para contratação de empresa para elaboração do PSB, tal como o Município de Natal, capital do Estado do Rio Grande do Norte.

Plano de Exploração dos Serviços (PEX)

Cumpridas as exigências de planejamento mediante elaboração do PSB e assegurada a regulação, cada titular tem o direito de decidir como os serviços serão prestados. Caso o titular decida delegar a prestação dos serviços a uma empresa pública, privada ou de economia mista, a Política Nacional de Saneamento requer que se firme um contrato no qual estejam previstos os direitos da empresa contratada, dos usuários e do titular.

Ao invés de acordos, convênios ou termos de cooperação, que podem ser cancelados a qualquer momento, devem ser celebrados contratos que criem direitos firmes e estáveis, cuja duração não dependa apenas da vontade política. Garantem-se, assim, o respeito ao direito dos usuários e a melhoria de atendimento, e, também, se possibilita segurança jurídica para os investimentos necessários à universalização dos serviços.

Ademais, o Plano de Exploração dos Serviços definirá estratégias de operação, previsão das expansões e recursos para investimentos, para atendimento das metas de cobertura e qualidade dos serviços estabeleci-

dos no Plano de Saneamento Básico. Desta forma, o objetivo principal do PEX é estabelecer um conjunto de procedimentos que permitam ao prestador de serviços de água e esgotos executar e avaliar de forma sistemática e progressiva as disposições estabelecidas no PSB.

Em cada Plano de Exploração dos Serviços, cuja validade será de quatro anos, o prestador de serviços estabelecerá as metas de serviços a serem alcançadas no período quadrienal correspondente, relativamente às metas alcançadas no período anterior do PSB.

Contudo, não basta definir as metas para o quadriênio. É necessário que o PEX apresente as alternativas possíveis para se alcançar as metas previstas e as soluções operacionais e/ou de investimento de capital, apontando mecanismos de avaliação do desempenho físico e financeiro.

A abordagem do PEX deve considerar, no mínimo, uma caracterização dos sistemas, definindo os programas e ações para atingir as metas estabelecidas no instrumento de delegação e no Plano de Saneamento Básico relativas à universalização dos serviços de água e esgoto, além de estratégias e metas operacionais sobre controle de perdas, operação e manutenção dos sistemas, bem como acerca da pressão e continuidade do serviço.

Caracterização dos sistemas

O Plano de Exploração de Serviços deve apresentar caracterização de cada sistema de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do Município, de forma sucinta e objetiva, com informações essenciais para aferir a evolução na prestação dos serviços.

A seguir, expõem-se as informações mínimas descritas na norma de referência para a caracterização dos sistemas:

a. identificação do sistema;
b. descrição do sistema;
c. população atendida;
d. índice de cobertura;
e. capacidade de atendimento;
f. regime de abastecimento de água, se contínuo (ininterrupto) ou se rodízio;

g. volumes de água produzidos e distribuídos;
h. volumes de esgoto coletados e tratados;
i. descrição dos serviços de atendimento ao público, horários de funcionamento de lojas e atendimento telefônico;
j. relação dos funcionários administrativos e técnico-operacionais, bem como descrição do regime de trabalho normal e plantões.

Além disso, a capacidade de atendimento e o regime de abastecimento de água deverão ser informados e justificados, levando-se em consideração as ações e programas já implantados pelo prestador de serviço.

É importante salientar que a informação deve ser solicitada de forma padronizada, de modo a se obter somente os dados necessários para o cálculo dos indicadores a serem utilizados no acompanhamento. No caso dos volumes de água produzidos e distribuídos, é indispensável o detalhamento desses volumes (produzido, consumido, faturado, micromedido, macromedido, etc.).

Para a elaboração de normas locais, os itens mínimos exigidos na norma de referência são opcionais, podendo ser expandidos conforme o caso, enquanto as ampliações das informações constantes na caracterização dos sistemas serão adotadas de acordo com os indicadores a se utilizar para elaboração dos Relatórios de Avanço do PEX.

Controle de perdas

Conforme definido, as perdas no sistema de abastecimento de água são classificadas em perdas físicas ou reais e em perdas não físicas ou aparentes. Segundo a norma de referência para controle dos planos de saneamento exige, o Plano de Exploração dos Serviços deve incluir medidas para combate as perdas físicas e não físicas. Para combater esses dois tipos de perdas devem ser utilizadas estratégias diferenciadas.

Perdas físicas

Perda física ou real é toda água que não chega às instalações dos usuários em decorrência de vazamentos no sistema (GONÇALVES; ALVIN,

2007). Desse modo, para o prestador de serviços executar o controle desse tipo de perda é necessária a realização de uma série de procedimentos operacionais, os quais deverão constar no PEX, e/ou em um Plano Específico para Controle de Perdas.

Essas medidas deverão contemplar pelo menos:

a. manutenção da rede com vistas à celeridade no atendimento a ocorrências de vazamentos;
b. implantação e aperfeiçoamento de métodos para a detecção de vazamentos não visíveis;
c. controle das pressões estáticas e dinâmicas na rede.

Perdas não físicas

Perdas não físicas ou aparentes referem-se a toda água que não é medida ou que não tem o seu uso definido. Estão relacionadas às ligações clandestinas e/ou irregulares, fraudes nos hidrômetros, erros de micromedição e macromedição, política tarifária, erro cadastral, erro de leitura, etc. (GONÇALVES; ALVIN, 2007).

No caso desse tipo de perda, o prestador de serviços deve adotar uma série de medidas relacionadas a questões operacionais e administrativas. Como as fontes de perdas não físicas são muito difusas, o controle dessas perdas deve ser feito concomitantemente em diversos setores do prestador de serviços, e em consonância com o estabelecido no PEX e/ou Plano Específico para Controle de Perdas.

Deverão constar no PEX pelo menos as seguintes medidas:

a. fiscalização contínua com vistas ao combate a ligações clandestinas;
b. elaboração de Plano de Revisão de Hidrômetros, levando em consideração a projeção de vida útil dos equipamentos e normas das Agências Reguladoras;
c. atualização cadastral periódica das economias.

A verificação das metas firmadas para redução de perdas ocorrerá mediante fiscalização indireta pela Agência Reguladora, por meio de indicadores. Esses indicadores serão definidos pela agência conforme espe-

cificidades de cada sistema e região, podendo ser utilizados os indicadores apresentados no Quadro 1, e/ou outros que melhor se adaptem aos procedimentos de análise das agências.

Quadro 1 - Indicadores para auxiliar no acompanhamento do controle de perdas

Ref	Indicador	Equação	Unidade
I009	Índice de Hidrometração	[Quantidade de Ligações Ativas de Água Micromedidas]/ [Quantidade de Ligações Ativas de Água]	percentual
I013	Índice de Perdas de Faturamento	[Volume de Água (Produzido + Tratado Importado - de Serviço) - Volume de Água Faturado]/[Volume de Água (Produzido + Tratado Importado - de Serviço)]	percentual
I049	Índice de Perdas na Distribuição	[Volume de Água (Produzido + Tratado Importado - de Serviço) - Volume de Água Consumido]/[Volume de Água (Produzido + Tratado Importado - de Serviço)]	percentual
I050	Índice Bruto de Perdas Lineares	[Volume de Água (Produzido + Tratado Importado - de Serviço) - Volume de Água Consumido]/[Extensão da Rede de Água]	m^3/(dia.km)

Fontes: Brasil. Ministério das Cidades, 2007b.

Universalização

A universalização do acesso aos serviços de saneamento básico é o objetivo central da Lei nº 11.445/07. Para o efetivo alcance dos objetivos da Política de Saneamento Básico, o conceito de universalização deve contemplar, além de objetivos e metas quantitativas, os aspectos qualitativos para alcançar integralidade, sustentatibilidade, intersetorialidade, eqüidade territorial e continuidade.

Assim, o acesso universal aos serviços de saneamento básico deve ser assegurado, independente da capacidade de pagamento, contribuindo para a superação das diferentes formas de desigualdades sociais e regionais, em especial as desigualdades de gênero e étnico-raciais.

Quanto à aferição das metas de universalização dos serviços de abastecimento de água, deve ser realizada a partir de indicadores operacionais que subsidiarão o cálculo do Índice de Atendimento Urbano de Água (BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007b). O Quadro 2 mostra a formulação empregada no PSB do Município de Morada Nova/CE.

Quadro 2 – Índice de atendimento urbano de água

Ref	Indicador	Equação	Unidade
I023	Índice de Atendimento Urbano de Água	[População Urbana Atendida com Abastecimento de Água]/[População Urbana do(s) Município(s) Atendido(s) com Abastecimento de Água]	percentual
I015	Índice de Coleta de Esgoto	[Volume de Esgoto Tratado]/[Volume de Esgoto Consumido]	percentual

Fonte: Brasil. Ministério das Cidades, 2007b.

Para o cálculo do Índice de Atendimento Urbano de Água, em geral, são utilizadas taxas obtidas com base no último censo realizado pelo IBGE enquanto a soma da(s) população(ões) urbana(s) do(s) Município(s) atendido(s) pelo prestador de serviços com abastecimento de água, em geral, é calculada a partir de projeções do Censo Demográfico ou de dados e taxas de crescimento obtidos com base nos últimos censos realizados pelo IBGE.

Outro método para aferir a meta de universalização relativa ao abastecimento de água é apresentado por Piza e Paganini (2006). Referido método consiste na utilização do Indicador de cobertura de abastecimento de água (I_{CA}) e do Indicador de cobertura de abastecimento setorial (I_{CAS}), em percentual. Tais indicadores devem ser atualizados, semestralmente, pelo prestador de serviços. No Quadro 3 a seguir expõem-se os indicadores que compõem esses índices.

Quadro 3 - Indicador de cobertura de abastecimento de água (ICA) e indicador de cobertura de abastecimento setorial (ICAS)

Índice	Indicador
Índice de Cobertura de Abastecimento de Água (ICA) em percentual	DUI = somatório dos domicílios urbanos regulares com infra-estrutura de abastecimento de água (públicos ou particulares); DUT = somatório dos domicílios urbanos totais, excluídos os domicílios irregulares em que o operador não pode prestar o serviço por motivos legais.
Índice de Cobertura de Abastecimento Setorial (ICAS) em percentual	DUAS = somatório dos domicílios urbanos regular com infra-estrutura de abastecimento de água (públicos e particulares) na área de interesse; DUTS = somatório dos domicílios urbanos na área de interesse, excluídos os irregulares.

De modo geral, estes são os índices dos planos de saneamento. Mas o PSB de Belo Horizonte foi além, ao propor Índice de Salubridade Ambiental (ISA), construído a partir do somatório ponderado de índices setoriais referentes aos cinco aspectos tradicionalmente identificados como componentes do saneamento ambiental. São eles: abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem urbana e controle de vetores segundo formulação a seguir.

ISA = [Iab] x 0,05 + [Ies] x 0,45 + [Irs] x 0,35 + [Idr] x 0,05 + [Icv] x 0,10

Onde:

Iab: Índice de Abastecimento de Água;

Ies: Índice de Esgotamento Sanitário;

Irs: Índice de Resíduos Sólidos;

Idr: Índice de Drenagem Urbana;

Icv: Índice de Controle de Vetores.

Assim, conforme a realidade do Município, o Índice de Abastecimento de Água (Iab) foi admitido igual à unidade, em função da situação atual de quase universalização dos serviços; ao Iab foi conferido o peso de 0,05 também pelo mesmo motivo. Já ao Índice de Esgotamento Sanitário (Ies) atribuiu-se o peso de 0,45, de forma a se poder avaliar adequadamente a prioridade de investimentos de acordo com a carência ou as deficiências na cobertura desses serviços.

O Ies é composto por dois indicadores: indicador de atendimento por coleta de esgoto (Ice), expresso pela relação entre a população atendida com ligação oficial de esgotos (Pa) à rede pública de coleta em determinada área e a população total (Pt) da área considerada; e o indicador de atendimento por interceptação de esgotos (Iie), expresso pela relação entre a extensão de interceptores implantados, em determinada área e a extensão total necessária de interceptores (existentes mais previstos) na área considerada. A expressão a seguir mostra a composição desse índice.

Ies = 0,65 x Ice + 0,35 x Iie

Como observado, o maior peso foi dado ao indicador de coleta. Isto se justifica por se entender ser mais urgente a implantação das redes coletoras, com o conseqüente saneamento peridomiciliar.

Desta forma, segundo se percebe, existe uma diversidade de métodos possíveis para aferição da meta relativa à universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Operação e manutenção

A operação e manutenção dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário devem estar claramente definidas no PEX, com ênfase no planejamento e execução de programas de manutenção preventiva e corretiva, cujos objetivos serão implementar, substituir ou reabilitar as redes distribuidoras de água e coletoras de esgoto, elevatórias, estações de tratamento e demais componentes do sistema, necessários à eficiente prestação dos serviços.

No sistema de abastecimento de água, além das perdas de água nos componentes do sistema de distribuição, a obsolescência das estruturas e equipamentos são os principais problemas decorrentes da inadequada operação e manutenção. Assim, o modelo de gestão do prestador de serviços deve prever, entre outros, as seguintes ações e programas:

a. recuperação e ampliação das estruturas físicas e trocas de tubulações obsoletas;
b. preservação da área do manancial (que pode ser feita em parceria com órgãos ambientais);
c. implantação de macro e micromedição;
d. programa de formação profissional para a gestão técnica dos sistemas de abastecimento de água;
e. campanha de sensibilização da população para as questões da qualidade, da racionalização do uso da água e da adimplência do pagamento;
f. programa de aproveitamentos hidráulicos de fins múltiplos.

Contudo, a operação de um sistema de esgotamento sanitário enfrenta problemas, tais como: domicílios não conectados à rede; rede de

esgoto com entupimento; falhas operacionais em estações elevatórias; má qualidade das instalações (construção e/ou material) e principalmente a falta de programa de conscientização e de educação sanitária.

Desse modo, o PEX deve fornecer as características físicas e hidráulicas das redes; quantidade e localização dos interceptores; e características da(s) ETE(s), custo de operação e de manutenção, adequação do modelo tecnológico de engenharia e de gestão à realidade local.

A verificação da eficiência e eficácia da operação e manutenção dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário deve considerar alguns indicadores. Entre eles: quantidade e duração de paralisações no sistema de distribuição de água, quantidade e duração de extravasamento de esgotos registrados, quantidade e duração de interrupções sistemáticas, quantidade de reclamações ou solicitações de serviços, quantidade de serviços executados, tempo total de execução dos serviços, etc.

Pressão e continuidade

De acordo com a NBR 12.218/1994, a pressão estática máxima nas tubulações distribuidoras deve ser de 500 KPa, equivalente a 50 m.c.a., e a pressão dinâmica mínima, de 100 KPa, equivalente a 10 m.c.a. (ABNT, 1994). Essa determinação da norma deve ser obedecida por dois aspectos. Primeiro, a continuidade e regularidade do abastecimento da população, e, segundo, a redução de vazamentos na rede motivada por altas pressões estáticas, e, conseqüentemente, de perdas no sistema. Entretanto, essa determinação na maioria dos casos não é cumprida, e a falta de pressão e continuidade na rede de distribuição é considerada um dos maiores problemas na prestação dos serviços de abastecimento de água.

Como exposto, a norma de referência discutida neste capítulo exige que o prestador de serviço inclua no PEX procedimentos para monitoramento de pressão e da continuidade, indicando o número e localização de pontos, freqüências, controles e avaliação de resultados. Nesse monitoramento, as zonas ou setores de pressão devem estar definidos, e todos os pontos georeferenciados e mapeados.

Em relação ao controle da pressão estática máxima, o monitoramento deve incluir procedimentos para sua redução, utilizando para isso Válvulas Redutoras de Pressão (VRP) e outros mecanismos disponíveis. Caso o prestador de serviços opte por instalação de Válvulas Redutoras de Pressão em pontos críticos do sistema, deve-se elaborar um Programa de Manutenção Preventiva e Corretiva desses equipamentos, a ser inserido no Plano de Manutenção do sistema de abastecimento de água.

Os valores da pressão estática superiores à máxima e da pressão dinâmica inferiores à mínima podem ser aceitos, desde que justificados técnica e economicamente (ABNT, 1994). Assim, o prestador de serviços poderá propor no PEX rodízio no abastecimento e/ou fixação de valores de pressões inferiores a 10 m.c.a, em regiões definidas, constatada que a situação é preexistente ao ato de delegação, caso o serviço possa ter fornecimento satisfatório a partir de razões técnicas ou de características peculiares a tais regiões.

Relatório de Avanço do PEX

No decorrer de implantação das ações previstas no PEX, certamente ocorrerão entraves, os quais prejudicarão o alcance das metas. O cronograma de execução das obras sofre interferências de diversos fatores, sejam oriundos do modelo de gestão e gerenciamento do próprio prestador de serviços, de terceirizações, de repasses das fontes de recursos, do processo licitatório ou licenciamento, ou mesmo intervenções antagônicas do controle social e do Ministério Público. No caso de ocorrerem quaisquer dessas situações, o prestador de serviços deverá justificá-las, acomodando no próximo período do PEX as ações e obras não realizadas, de modo que as metas previstas no plano de saneamento sejam cumpridas.

A justificativa dessas situações se dará mediante apresentação anual de Relatório do Avanço do PEX pelo prestador de serviços à Agência Reguladora, até o último dia do mês de janeiro do ano subseqüente. Neste relatório, ele indicará os desvios verificados entre as previsões e as metas efetivamente alcançadas e os ajustes a serem feitos para atingir as metas previstas no instrumento de delegação e no Plano de Saneamento Básico.

Considerações Finais

A verificação do cumprimento das metas estabelecidas pelo titular dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário é, indiscutivelmente, a essência da atividade regulatória. A norma de referência ora apresentada constitui um instrumento concreto para fomentar essa realidade. Todavia, deve-se ressaltar que a elaboração dos seus planos pelos titulares ainda é bastante tímida, minorando a efetividade de tal ação. Desse modo, vislumbra-se que tal norma de referência seja aprimorada na medida em que esse quadro seja contornado.

Além disso, por se tratar de um instrumento participativo que envolve município, prestador de serviço, Serviços Agência Reguladora e a população, os Planos de Saneamento Básico devem retratar a realidade local a fim de que não se comprometa a sua eficácia. Da mesma forma que o Plano de Exploração de serviços deve considerar as condições dos prestadores de serviços.

Por fim, o acompanhamento das metas pactuadas nos Planos de Saneamento Básico pelas Agências Reguladoras requer uma base de dados em constante atualização pelos prestadores de serviços a fim de se aferir os índices discutidos neste trabalho. Portanto, estratégias para o acompanhamento desses instrumentos devem ser continuamente analisadas e reavaliadas por todos os atores envolvidos nesse processo, visando sempre o atendimento aos princípios fundamentais do saneamento básico.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. **NBR 12.218 – Projeto de rede de distribuição de água para abastecimento público.** Rio de Janeiro-RJ: ABNT, 1994.

BELO HORIZONTE. **Plano Municipal de Saneamento de Belo Horizonte.** Belo Horizonte, 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Guia para a elaboração de planos municipais de saneamento**. Brasília: MCidades, 2006.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 de janeiro de 2007a.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor de Saneamento. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento:** diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2006. Brasília: MCidades. SNSA, 2007b.

GONÇALVES, E.; ALVIN, P. R. A. Pesquisa e combate a vazamentos não visíveis**.** In: GOMES, A. S. **Guias práticos**: técnicas de operação em sistemas de abastecimento de água. Brasília: Ministério das Cidades, SNSA, 2007. 5 v.

PIZA, F. J. T; PAGANINI, W. S. Uma proposta de indicadores. In: GALVÃO JUNIOR, A. C.; SILVA, A. C. **Regulação**: indicadores para a prestação de serviços de água e esgoto. Fortaleza: Expressão Gráfica Ltda./ARCE, 2006.

MORADA NOVA. Plano de Saneamento Básico de Morada Nova. In: **Relatório de mecanismos e procedimentos para avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas**. Morada Nova-CE, 2008.

PARTE III
Normas de Referência

14 PLANO DE CONTINGÊNCIA E EMERGÊNCIA

RESOLUÇÃO Nº _____ /2009

Estabelece regras para a elaboração de Plano de Contingência e Emergência, por parte dos prestadores de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Art. 1º Esta Resolução disciplina a elaboração de Plano de Contingência e Emergência pelos prestadores de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Resolução, considera-se:

I - Plano de Contingência e Emergência: planejamento realizado para controlar e minimizar os efeitos previsíveis de um desastre específico, ou conjunto de procedimentos que permita ao prestador de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário reagir de maneira efetiva e coordenada diante de eventuais desastres naturais, acidentes, eventos climáticos severos, danos nas estações de tratamento de água ou esgotos, rompimentos nos sistemas de distribuição de água ou redes de esgoto e ações humanas;

II - Relatório de Análise de Acidentes: relatório detalhado de um acidente, dividido em três partes, sendo uma descritiva do acidente e das ações realizadas, a outra analítica do processo de instalação da resposta inicial e da eficácia das medidas de controle, e uma terceira conclusiva com identificação das causas, consequências, danos, custos e prazos para a recuperação do sistema e do fornecimento dos serviços.

Art. 2º O prestador de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, observando as ações para Contingências e Emergências contempladas no Plano de Saneamento Básico do Titular, quando existir, deverá elaborar e encaminhar para a Agência Reguladora, no

prazo de 1 (um) ano a partir da data de publicação desta Resolução, seu Plano de Contingência e Emergência, contendo, no mínimo, as diretrizes apresentadas no Anexo desta Resolução.

§ 1º O prestador de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário deverá rever e encaminhar seu Plano de Contingência e Emergência, à Agência Reguladora, a cada 4 (quatro) anos após a primeira edição.

§ 2º O Plano de Contingência e Emergência deverá ser atualizado sempre que algum fator superveniente assim o exigir.

Art. 3º O prestador de serviços deverá designar um de seus diretores para ser o responsável pela execução e implantação do Plano de Contingência e Emergência, devendo comunicar à Agência Reguladora, imediatamente, qualquer ação emergencial, bem como as medidas regularizadoras adotadas.

Parágrafo único. O diretor responsável pela execução e implantação do Plano de Contingência e Emergência deverá informar à Agência Reguladora o seu telefone fixo, celular, correio eletrônico (*e-mail*) e qualquer outro meio para contato imediato.

Art. 4º As ocorrências que demandaram a implementação de medidas emergenciais devem motivar a elaboração de Relatório de Análise de Acidentes.

Parágrafo único. O Relatório de Análise de Acidentes deve ser encaminhado à Agência Reguladora até 30 (trinta) dias após a ocorrência.

Art. 5º O Plano de Contingência e Emergência deverá ser elaborado de acordo com o Roteiro Básico anexo a esta Resolução.

Art. 6º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

ANEXO ÚNICO

ROTEIRO BÁSICO PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DE CONTINGÊNCIA E EMERGÊNCIA

ASPECTOS GERAIS

Considerações iniciais

Este Roteiro Básico tem por finalidade estabelecer as condições gerais mínimas a serem observadas pelos prestadores dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário na elaboração do Plano de Contingência e Emergência. Para tanto, os objetivos do Plano de Contingência e Emergência devem ser cuidadosamente explicitados, de forma clara e precisa, para que não surjam dúvidas à época de sua aplicação.

Dessa maneira, o objetivo principal do Plano de Contingência e Emergência é definir um conjunto de procedimentos que permita ao prestador de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário reagir de maneira efetiva e coordenada diante de uma situação de emergência ou de contingência, como: eventuais desastres naturais, acidentes, eventos climáticos severos, danos nas estações de tratamento de água ou esgotos, rompimentos nos sistemas de distribuição de água ou redes de esgoto e ações humanas; minimizando as lesões pessoais, os danos ambientais e as perdas econômicas, bem como buscando uma resposta rápida e eficiente que minimize a paralisação operacional, garantindo o fornecimento seguro de água potável e, impedindo ou minimizando a contaminação dos corpos hídricos, mesmo que não sejam eles usados como fontes de água, e a prevenção da contaminação da água durante o tratamento, reservação e distribuição.

Deve-se, ainda, observar que um Plano de Contingência e Emergência tem objetivo diferente de um Plano de Segurança da Qualidade da Água de Consumo, como descrito nas normas da Organização Mundial de Saúde (OMS), que é um plano (ou um conjunto de planos) que identifica e

avalia os riscos potenciais e cria controles desde a captação até a torneira do consumidor, garantindo o fornecimento de água de boa qualidade.

Neste contexto, o referido Plano deverá ser elaborado conforme condições mínimas descritas a seguir.

Objetivos

Explicitar de forma clara e precisa os objetivos do Plano de Contingência e Emergência.

Abrangência

Apresentar a localização geográfica e a natureza dos riscos ou eventos excepcionais para os quais o Plano é aplicável. Esta descrição sumária ajudará os usuários a terem uma rápida noção da relevância do Plano para uma dada emergência num determinado local. Esta seção deve incluir ainda uma lista dos desenhos, manuais, ferramentas, normas aplicáveis e outros elementos julgados necessários à aplicação do Plano para cada situação emergencial.

Índice

Identificar claramente a estrutura do Plano e incluir uma lista de anexos, facilitando a celeridade na sua utilização em caso de emergência.

Vigência e data da última revisão

Indicar o prazo de vigência e a data da última revisão.

Informações gerais

Apresentar a composição do grupo responsável pelo desenvolvimento, implantação, avaliação e otimização do Plano e a forma como o grupo posicionar-se-á na estrutura organizacional do prestador de serviços. Destacar os objetivos do grupo. Descrever a estrutura mínima e os recursos necessários para o desenvolvimento das ações.

Descrever o papel e a responsabilidade de cada membro da equipe multidisciplinar que constituirá o grupo de trabalho que participará no desenvolvimento e/ou na implantação do Plano. A descrição deve ser sucinta fazendo referência, para cada sistema operacional, dos membros da equipe que são responsáveis por prestar informações ou dar início às ações previstas no Plano, considerando:

- Designação dos membros da equipe, por sistema operacional;
- Membros da equipe que participaram do desenvolvimento e da manutenção do Plano;
- Telefone, fax e endereço eletrônico dos membros da equipe.

Glossário

Expor os conceitos tratados no Plano de forma precisa, completa e concisa, uma vez que as metodologias de gestão do risco em sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário são relativamente recentes. É fundamental que os termos referentes à especialidade, i.e., que não façam parte do vocabulário comum, tenham um significado preciso, de forma a evitar que, devido a diferentes interpretações, se criem entraves ao seu estudo, desenvolvimento e posterior aplicação.

DESCRIÇÃO DOS SISTEMAS EXISTENTES

Descrição dos sistemas

Descrever de forma sucinta os sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, identificando seus principais elementos, referenciando-os por meio de coordenadas geodésicas e situando-os geograficamente com indicações referenciais que facilitem suas localizações e acessos.

Devem ser conduzidas investigações no campo sempre que os prestadores de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário não tenham seus sistemas devidamente documentados. A exatidão destes dados é essencial para permitir que os riscos sejam adequadamente avaliados e geridos.

Embora o conhecimento de sistemas semelhantes possa ser transportado, cada sistema deve ser apreciado em detalhe, gerando um banco de dados necessário para apoiar o posterior processo de avaliação dos riscos. Os dados devem ser coletados especificamente para cada sistema e devem ser suficientes para identificar: a) onde o sistema é vulnerável a perigosos eventos; b) os tipos de riscos relevantes; e c) as medidas de controle.

Quando o prestador de serviços já possui vasta experiência com seus sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e mantém documentação pertinente para desenvolvimento do plano, estes dados serão simplesmente revistos de forma sistemática para assegurar que sejam atuais, completos e exatos, através de visitas aos locais.

No mínimo devem ser incluídos na descrição os seguintes pontos relevantes para cada sistema:

Sistemas de abastecimento de água

a. Padrões mais relevantes da qualidade da água bruta e tratada;
b. Fonte(s) de água, incluindo os processos de recarga e de escoamento superficial e, se aplicável, as fontes alternativas no caso de incidente/acidente;
c. Alterações conhecidas ou suspeitas da qualidade da água da fonte, relacionadas com o clima ou outras condições;
d. Interconexões de fontes e as condições em que ocorre;
e. Detalhes do uso do solo na bacia hidrográfica, com ênfase na área de montante das captações;
f. Ponto de captação, tipo de captação, localização geográfica, ocupação da área de influência direta, nível de proteção;
g. Informações relativas ao armazenamento de água bruta tais como: tipo de barragem, volume de água acumulada, superfície do reservatório, usos e ocupações da bacia hidrográfica, usos e ocupações à jusante de barragens em área de influência direta de uma onda de cheia, proximidade de estradas e rodovias;
h. Informações relativas ao tratamento de água, incluindo a descrição dos processos, materiais e produtos químicos que são adi-

cionados à água nas fases de captação, tratamento, reservação e distribuição;

i. Indicar os locais, a forma de disposição e as informações de segurança dos produtos químicos que são armazenados, como: identificação do produto, fabricante, fornecedor, classificação de perigo quanto à saúde, inflamabilidade e reatividade, e o potencial de contaminação;
j. Detalhes de como a água é distribuída, incluindo rede, reservatórios e caminhões-tanque;
k. Identificação dos usuários e os usos da água;
l. Disponibilidade de pessoal treinado para identificar não-conformidades nas diferentes etapas do sistema, avaliar a existência e a dimensão do incidente/acidente e disparar, em menor espaço de tempo, as ações corretivas;
m. Forma de documentação dos procedimentos existentes;
n. Indicação das vias de acesso às unidades mais vulneráveis dos sistemas de captação, tratamento, adução, reservação e distribuição;
o. Indicar a capacidade de análise quali-quantitativa de laboratório próprio e/ou de terceiros para atender às análises de rotina e às situações de emergência;
p. Desenvolver fluxograma que capte todos os elementos do sistema de abastecimento de água em suficiente detalhe, validado através da verificação de campo, mostrando a ordem de cada etapa para indicar a direção do fluxo da água através dos sistemas.

Sistemas de esgotamento sanitário

a. Padrões mais relevantes da qualidade dos efluentes sanitários e dos corpos receptores;
b. Ponto(s) de lançamento, tipo de lançamento, localização geográfica, capacidade de diluição do corpo receptor, usos e potenciais conflitos da água do corpo receptor;
c. Alterações conhecidas ou suspeitas da qualidade da água do corpo

receptor, relacionadas com usos concorrentes, fatores climáticos ou outras condições de lançamento;

d. Detalhes do uso da água do corpo receptor, com ênfase à jusante do lançamento do efluente, principalmente para usos de contato primário, irrigação de hortícolas e consumo humano/industrial. Devem ser apresentados os padrões físico-químico-biológicos, a população ou produção potencialmente afetada no caso de não-conformidades;

e. Informações relativas ao tratamento dos esgotos e do lodo, incluindo os processos e produtos químicos ou materiais que são adicionados no efluente;

f. Detalhes da coleta e disposição final do esgoto, incluindo rede, elevatórias, emissários e caminhões-tanque, áreas atendidas com rede, localização de estações elevatórias, interceptores e emissários, local de disposição final do lodo, áreas atendidas por caminhão-tanque, locais de descarga de esgotos coletados por caminhão-tanque;

g. Descrição dos materiais que em contato com o esgoto podem sofrer fadiga por corrosão;

h. Identificação dos usuários que submetem seu esgoto à tratamento prévio, visando sua adequação aos padrões do prestador de serviços, e caracterizar estes efluentes que potencialmente podem comprometer a eficácia do tratamento;

i. Disponibilidade de pessoal treinado para identificar não-conformidades nas diferentes etapas do sistema, avaliar a existência e a dimensão do incidente e disparar, em menor espaço de tempo, as ações corretivas;

j. Como os procedimentos existentes são documentados;

k. Indicação das vias de acesso às unidades mais vulneráveis dos sistemas de coleta, bombeamento, transporte, tratamento, lançamento de efluentes e disposição dos lodos;

l. Desenvolver fluxograma que capte todos os elementos do sistema de esgotamento sanitário em suficiente detalhe, validado através

da verificação de campo, mostrando a ordem de cada etapa para indicar a direção do fluxo do esgoto através dos sistemas;

m. Apresentar documentos datados, tais como mapas, que cruzem informações entre limites de propriedades, estradas, estações de tratamento de esgoto, fossas sépticas, indústrias e outras fontes potenciais de risco.

DETALHAMENTO

Vulnerabilidade[1] dos Sistemas

Identificar todos os potenciais perigos[2] e eventos perigosos[3] mais significativos para cada um dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e avaliar o nível de risco[4] apresentado por cada perigo e evento perigoso e suas consequências dos impactos causados por incidentes[5]/acidentes[6] decorrentes de eventos indesejados.

Analisar os riscos que os sistemas enfrentam como conseqüência de externalidades, tais como: possibilidade de diminuição da capacidade dos mananciais por razões climáticas, sobre-exploração ou ações antrópicas; possibilidade de contaminação dos mananciais; re-enquadramento dos corpos hídricos, etc.

A avaliação dos riscos deve ser específica para cada sistema de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, pois cada sistema é único.

1 1. Relação existente entre a magnitude da ameaça, caso ela se concretize, e a intensidade do dano conseqüente. 2**.** Probabilidade de uma determinada comunidade ou área geográfica ser afetada por uma ameaça ou risco potencial de desastre, estabelecida a partir de estudos técnicos. Vulnerabilidade é o inverso da segurança.

2 Qualquer condição potencial ou real, causada por agentes físicos, biológicos, químicos ou radiológicos que podem vir a causar morte, ferimento ou danos à saúde pública ou à propriedade.

3 São processos naturais ou eventos decorrentes destes, como os geológicos, climatológicos, hidrológicos e de interações entre formas de ocupação e o meio ambiente, que introduzem perigos aos sistemas de abastecimento de água ou esgotamento sanitário.

4 Probabilidade de ocorrência de um acidente ou evento adverso, relacionado com a intensidade dos danos ou perdas, resultantes dos mesmos.

5 Um acontecimento não desejado ou não programado que venha a deteriorar ou diminuir a eficiência operacional da empresa. O incidente é um 'quase-acidente'.

6 Evento não desejado que tem por resultado uma lesão ou enfermidade a uma pessoa, dano à propriedade ou prejuízos para os envolvido.

Identificação de perigos e eventos perigosos

Identificar, mapear e descrever os potenciais perigos biológicos, físicos e químicos mais relevantes associados aos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, que possam afetar a segurança da água, a saúde e o meio ambiente, através da contaminação, o comprometimento ou a interrupção do abastecimento de água ou do lançamento adequado dos esgotos, etc.

Análises de riscos

Identificar o fator de risco – vulnerabilidade – que uma população, infraestrutura ou sistema estão expostos a uma ameaça, e podem ser afetados ou são suscetíveis de sofrer danos, considerando:

a. Métodos de análises de riscos

Descrever brevemente as metodologias mais relevantes disponíveis na bibliografia especializada com vista ao desenvolvimento de técnicas de análise de riscos no domínio de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Apresentar as razões para a seleção da(s) metodologia(s) de análises de riscos e as limitações/vantagens de análises qualitativas, semiquantitativas e quantitativas.

b. Metodologia de trabalho

Descrever como o trabalho de equipe foi desenvolvido e apresentar a relação dos técnicos envolvidos por sistema e seu grau de conhecimento das condicionantes, características e comportamento dos vários componentes de cada sistema, bem como do meio sócio-econômico e do ambiente envolvente.

Probabilidade de riscos

Avaliar o risco associado a cada perigo a partir da identificação da probabilidade de ocorrência de que se produzam danos sobre um sistema pela ação de um fenômeno natural ou antrópico.

Classificação de eventos acidentais

Classificar os incidentes ou acidentes quanto à magnitude das conseqüências, aos danos provocados e à severidade do impacto, distinguindo entre riscos significativos e menos significativos. O potencial impacto na saúde pública é o mais importante, mas outros fatores, tais como efeitos estéticos, continuidade e a adequação do serviço, e a reputação do prestador de serviços devem também ser considerados. Quando os dados forem insuficientes para determinar se um risco é alto ou baixo, os riscos devem ser considerados significativos até que novas investigações clarifiquem a avaliação.

Priorização dos riscos identificados

Os riscos devem ser priorizados em função de seu provável impacto sobre a capacidade dos sistemas para fornecer água potável ou lançarem esgotos de forma adequada. Riscos de alta prioridade podem exigir alteração ou atualização dos sistemas para alcançarem as suas metas de qualidade. Riscos de baixa prioridade muitas vezes podem ser minimizados, com a adoção de boas práticas nas suas atividades de rotina.

Principais produtos

a) Descrição dos possíveis incidentes/acidentes, em função de perigos e eventos perigosos identificados. Identificação dos locais mais suscetíveis a incidentes/acidentes;

b) Avaliação de riscos, expressos de forma interpretável e comparável, de tal forma que os riscos significativos são claramente distinguidos dos riscos menos significativos.

Áreas de risco e população atingida

Descrever as áreas de influência direta dos sistemas que poderão sofrer os impactos diretos decorrentes de incidentes/acidentes de poluição, contaminação, ruptura, vazamento, etc., apresentando levantamento primário de campo, complementado com as informações secundárias.

Quantificar e localizar a população a ser atingida com desabastecimento, dificuldade ou interrupção de acesso, contaminação, recreação, etc.

Ações contingenciais e emergenciais

Apresentar os atores envolvidos (externos e internos) e as medidas de controle[7], desde o planejamento, levantamento dos riscos, descrição dos procedimentos, até sua operacionalização, passando pela estratégia de articulação entre órgãos e entidades públicas envolvidas, cuja ação se faz necessária em um Plano dessa natureza, além da proposição do modelo institucional adequado à sua implantação e de um plano de comunicação à população.

Identificar os consumos prioritários e os respectivos suprimentos no caso de desabastecimento temporário de curto prazo (horas até dias) e de longo prazo (semanas até meses), com identificação de fontes alternativas, equipamentos de reposição e fornecimento emergencial de produtos químicos.

Poluição/Contaminação

Apresentar as ações preventivas e corretivas, estruturais ou não-estruturais, decorrentes de situações emergenciais e contingenciais para incidentes/acidentes ligados à poluição/contaminação de mananciais e de corpos receptores. Deve ser apresentada toda a logística de evacuação, atendimento emergencial aos usuários, serviços e equipamentos necessários às ações de neutralização da agressividade do produto, acionamento às empresas especializadas, recomendações para recuperação ambiental com ações efetuadas para eliminar ou minimizar as consequências do agente poluidor/contaminante.

Desenvolver planos para o fornecimento e a distribuição emergencial de água potável para as áreas desabastecidas.

7 Medidas de controle (também referida como "barreiras" ou "medidas de mitigação") são passos no abastecimento de água potável ou no esgotamento sanitário que afetam diretamente a qualidade da água potável, a garantia de o fornecimento de água e o lançamento dos esgotos atenderem permanentemente as metas de qualidade e os desastres ambientais. Estas medidas são atividades e processos aplicados para reduzir ou atenuar os riscos.

Apresentar os recursos, os custos e o tempo necessários para efetuar os trabalhos de reconstrução e reabilitação dos sistemas atingidos.

Fatores climáticos

Apresentar as ações preventivas e corretivas, estruturais ou não-estruturais, decorrentes de condições meteorológicas extremas, como secas prolongadas ou inundações.

Desenvolver planos para o fornecimento e a distribuição emergencial de água potável para as áreas desabastecidas.

Apresentar os recursos, os custos e o tempo necessários para efetuar os trabalhos de reconstrução e reabilitação dos sistemas atingidos.

Desastres naturais e ações humanas

Apresentar as ações preventivas e corretivas, estruturais e não-estruturais, devido a paralisações por incêndios, apagões, desastres rodoviários, falhas ou choques mecânicos, problemas com pessoal (perda de operador, emergências médicas ou greve), vandalismos e outras que possam causar a ruptura e vazamento de interceptores de esgotos e de grandes adutoras de água, ruptura de barragens, danos às estações de tratamento, etc.

Desenvolver planos para o fornecimento e a distribuição emergencial de água potável para as áreas desabastecidas.

Apresentar os recursos, os custos e o tempo necessários para efetuar os trabalhos de reconstrução e reabilitação dos sistemas atingidos.

Programas de treinamento

Descrever os programas de treinamento que envolverão equipes de distintas áreas do prestador de serviços e demais instituições participantes.

Implementação do Plano

Descrever como as ações iniciais serão tomadas pela pessoa que detectou o incidente/acidente, de forma a avaliar o problema e a desencadear

o sistema de resposta. O Plano deve prever a forma como é reconhecida e avaliada uma ocorrência por todo o pessoal do sistema e apresentar instruções para o pessoal implementar facilmente o sistema de gestão da resposta.

I - Respostas iniciais

a. Procedimentos para notificações internas e externas;
b. Estabelecimento de um sistema de gestão de emergências;
c. Procedimentos para avaliação preliminar da situação, incluindo uma identificação do tipo de incidente, perigos envolvidos, magnitude do problema e recursos ameaçados;
d. Procedimentos para estabelecimento de objetivos e prioridades de resposta a incidentes específicos, incluindo: (i) objetivos imediatos prioritários; (ii) ações mitigadoras; (iii) identificação de recursos;
e. Procedimentos para a implementação do plano de ação;
f. Procedimentos para a mobilização rápida e eficiente dos recursos humanos e materiais para a prevenção e atuação em desastres.

Definir pontos de contato permanentes (elemento responsável e seu substituto que pode ser chamado para ativar a resposta) e instruções para a difusão da informação crítica.

Preparar *checklists* de esquemas funcionais e de breves descrições de ações a serem executadas, para que as pessoas responsáveis pela segurança façam uso no controle de diferentes tipos de incidentes/acidentes. Informações mais pormenorizadas sobre componentes específicos do sistema de gestão da resposta (por exemplo, avaliação detalhada de perigos e estratégias de proteção dos recursos) devem ser remetidas para anexos específicos. Esta parte do Plano deve fornecer informação sobre avaliação dos problemas, estabelecimento de objetivos e prioridades, implementação de um plano de gestão e mobilização de recursos.

Apresentar programa para implantação e estratégia para divulgação dos Planos, formação específica de pessoal incorporado ao mesmo, realização de simulados e reavaliações periódicas.

II - Continuidade das respostas

Descrever qual será a estrutura de gestão de resposta que dará continuidade às ações mais prolongadas de mitigação e recuperação, de modo a garantir, eficientemente, a transição da resposta desde o estágio inicial até ao estágio final de emergência.

III - Amostragem e monitoramento da água

Descrever as ações de amostragem e monitoramento quali-quantitativas durante e após as ações emergenciais e contingenciais, definindo parâmetros, metodologia de coleta, freqüência de amostragem, laboratórios capacitados para análise dos diferentes tipos de contaminantes, etc. Definir a responsabilidade pela: coleta das amostras, transporte das amostras, interpretação dos resultados e divulgação nos meios de comunicação.

IV - Ações de encerramento e acompanhamento

Descrever os mecanismos que garantam a realização de: (a) descrição geral do incidente/acidente; (b) análise crítica do processo de instalação da resposta inicial; (c) descrição geral das ações realizadas; (d) avaliação da eficácia das medidas de controle; (e) identificação das causas, consequências, danos, custos e prazos para a recuperação do sistema e do fornecimento dos serviços; e (f) início do processo de revisão do Plano, se for o caso.

Revisão do Plano

O plano de contingência e emergência deve ser considerado como um documento de planejamento dinâmico que deve ser submetido à revisões, sempre que tal se justifique, pois o ambiente muda, as variáveis mudam, as pessoas mudam, os recursos mudam.

Descrever o conjunto de fatores que justificarão a revisão do Plano, a metodologia e a freqüência em que os riscos serão recalculados em

termos de probabilidade e consequências, tendo em conta a eficácia de cada controle. A metodologia proposta deve prever que as medidas de controle serão avaliadas não somente para desempenhos de médio e de longo prazo, mas também em função de seu potencial para falhar ou ser ineficaz em relação a um curto espaço de tempo.

DOCUMENTAÇÃO E COMUNICAÇÃO

Apresentar a relação da documentação técnica básica que estará disponibilizada de imediato para a equipe responsável pelas primeiras ações, equipes de reparos, mídia e outros. A informação deverá estar claramente documentada e imediatamente acessível para ser distribuída rapidamente àqueles que poderão ser envolvidos na operação.

Deverão ser apresentados mapas e esquemas para os sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, o plano de monitoramento operacional existente, os procedimentos para a gestão segura da água e do esgoto para operações normais (mapas e esquemas de funcionamento), localização e informação de áreas críticas, estatística de acidentes, incidentes e situações de emergência, planos de comunicação, programas de suporte, etc.

DIVISÃO DE PAPÉIS E RESPONSABILIDADES

Serão definidas as lideranças que terão a responsabilidade de coordenar as ações emergenciais, as cadeias de comando e os papéis e responsabilidades individuais e institucionais.

RESOLUÇÃO Nº __/2009

Disciplina a qualidade da água e dos esgotos na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

CAPÍTULO I
DO OBJETIVO E DAS DEFINIÇÕES

Art. 1º Esta Resolução disciplina sobre a qualidade da água, dos esgotos e a destinação adequada de lodos e subprodutos do tratamento na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Art. 2º Para os efeitos desta Resolução, considera-se:

I - água bruta: água da forma como é encontrada na natureza, antes de receber qualquer tratamento;

II - água potável: água para consumo humano cujos parâmetros microbiológicos, físicos, químicos e radioativos atendam ao padrão de potabilidade e que não ofereça risco à saúde;

III - capacidade de autodepuração: capacidade do corpo d'água submetido a uma carga de poluentes de retornar às características (biota) normais;

IV - corpo receptor: qualquer coleção de água natural ou solo que recebe o lançamento de esgoto em seu estágio final;

V - descarga: dispositivo pelo qual atravessa o esgoto lançado;

VI - desinfecção: destruição de micro-organismos patogênicos capazes de causar doenças ou de outros compostos indesejados.

VII - efluente: fluidos, tratados ou não, produzidos por indústrias ou resultante dos esgotos domésticos urbanos, que são lançados no meio ambiente;

VIII - esgoto tratado: esgotos que sofreram um tratamento visando a remoção dos seus principais poluentes antes de serem lançados ao corpo receptor;

IX - incidente de contaminação: evento que altera a qualidade da água, deixando-a capaz de provocar doenças;

X - lançamento: despejos do esgoto efluente;

XI - lixiviação: processo de extração e escoamento de uma substância sólida através da sua dissolução em um líquido;

XII - manancial abastecedor ou supridor: reserva de água, de superfície ou subterrânea, utilizada para abastecimento humano e manutenção de atividades econômicas;

XIII - Programa de Monitoramento: programa elaborado e executado com vistas a manter e controlar a qualidade final de um produto;

XIV - usos antrópicos predominantes: usos pela ação do homem e que possuem preponderância.

CAPÍTULO II
DA QUALIDADE DA ÁGUA

Seção I
Dos Requisitos da Qualidade da Água

Art. 3º A água que o prestador de serviços fornecer para consumo humano deverá atender integralmente aos requisitos de qualidade estabelecidos pela legislação vigente do Ministério da Saúde.

Parágrafo único. Os padrões não constantes da legislação vigente deverão atender aos requisitos de qualidade estabelecidos pela Organização Mundial da Saúde.

Seção II
Do Monitoramento da Qualidade da Água

Art. 4º O prestador de serviços deverá desenvolver Programas de Monitoramento da qualidade da água bruta e da água tratada, nos termos da legislação vigente do Ministério da Saúde.

§ 1º Os Programas de Monitoramento devem ser atualizados pelo menos a cada 12 (doze) meses.

§ 2º O prestador de serviços deverá dar publicidade ao nível de qualidade da água distribuída à população, nos termos do Decreto Federal nº 5.440, de 4 de maio de 2005, e de suas alterações.

Art. 5º Em relação aos mananciais, o prestador de serviços está obrigado a:

I - tomar todas as medidas necessárias para proteção da qualidade da água bruta fornecida às estações de tratamento, proveniente dos mananciais abastecedores, certificando-se de que o tratamento esteja compatível com as características da água bruta, independente das variações sazonais e das alterações ambientais, exceto as provocadas por motivos de caso fortuito ou força maior;

II - no caso de captação de água subterrânea, implementar um programa de avaliação e manejo das fontes de água, bem como de controle e prevenção de sua contaminação, abrangendo aspectos quantitativos e qualitativos das fontes;

III - comunicar de imediato, à Agência Reguladora e às autoridades competentes sanitárias, ambientais e de gestão de recursos hídricos, incidentes de contaminação que afetem o fornecimento da água bruta e/ou potável, identificando as medidas necessárias e adotando aquelas de sua responsabilidade, para detectar e impedir que o agente contaminante e/ou a água contaminada ingresse nas Estações de Tratamento.

§ 1º Havendo legislação específica, inclusive resolução da Agência Reguladora sobre procedimentos em caso de incidentes de contaminação de que trata o inciso III deste artigo, o prestador de serviços deverá observar o que ela dispuser.

§ 2º Onde estiverem implantados a outorga, o licenciamento e a cobrança pelo uso da água, o prestador de serviços deverá se assegurar do cumprimento do disposto neste artigo pelas autoridades indicadas no inciso III deste artigo, cabendo-lhe, no mínimo:

I - restringir a acessibilidade às áreas das instalações da captação, de responsabilidade do prestador de serviços, inclusive com implantação de sinalização, a fim de evitar a presença de pessoas não autorizadas e animais;

II - interagir institucionalmente com a finalidade de evitar o uso e a ocupação ilegal das margens dos mananciais supridores.

Art. 6º O prestador de serviços deverá elaborar Plano de Contingências e Emergências das instalações de captação e estações de tratamento de água, nos termos da resolução específica.

Seção III

Das Anormalidades na Qualidade da Água

Art. 7º Diante de qualquer anormalidade no padrão de qualidade da água potável, o prestador de serviços deverá:

I - tomar todas as medidas necessárias para corrigir a situação e normalizá-la no mais curto prazo possível;

II - proteger o usuário mediante a adoção de medidas entre as quais as seguintes:

a) cortar o fornecimento de água da rede e providenciar fornecimentos alternativos;

b) esgotar a água contaminada para local aceito pelas autoridades sanitárias, ambientais e de gestão dos recursos hídricos, e purgar o sistema de fornecimento, desinfetando-o, quando isto for possível;

c) continuar o fornecimento de água, sempre que não estiver ameaçada a saúde da população, advertindo os usuários sobre as precauções que devem tomar ao consumi-la;

d) em todos os casos, informar à Agência Reguladora, às autoridades locais e aos meios de comunicação sobre a situação existente.

Parágrafo único. A comunicação aos usuários deverá ser imediata, não devendo transcorrer mais de 6 (seis) horas entre a constatação da anomalia e a comunicação.

Art. 8º O descumprimento das normas e padrões físico-químicos e bacteriológicos de água potável será avaliado conforme a sua duração, nível de impacto ao meio ambiente e danos causados aos usuários.

§ 1º As deficiências temporárias, relativas às emergências ou dificuldades operacionais ocasionais, serão consideradas juntamente com as circuns-

tâncias que originaram o problema e o tempo utilizado pelo prestador de serviços para corrigi-lo.

§ 2º Serão consideradas como insuficiências da qualidade da água:

I - as irregularidades de caráter prolongado, com mais de 12 (doze) horas em qualquer circunstância;

II - aquelas não associadas às dificuldades operacionais ocasionais.

Art. 9º Na hipótese de extrapolação dos limites estabelecidos nas normas ou padrões, o prestador de serviços realizará uma completa investigação, observados os termos desta Resolução.

Parágrafo único. A detecção de coliformes e/ou alterações físico-químicas prejudiciais à saúde para além dos limites tolerados pela legislação vigente do Ministério da Saúde, em qualquer amostra retirada de qualquer ponto do sistema de abastecimento de água, a partir do tratamento, será condição suficiente para iniciar o procedimento de investigação.

Art. 10. Ocorrendo o disposto no artigo anterior, são obrigações mínimas a serem cumpridas:

I - recoleta de amostra confirmatória no mesmo ponto e coleta de amostras adicionais em pontos circundantes ao da amostra original;

II - no caso de tubulações, a coleta de amostras adicionais deverá ocorrer em pontos situados a não mais de 100 (cem) metros do ponto original, distribuídos à montante e à jusante;

III - inspeção sanitária completa no local para, conjuntamente com as análises laboratoriais, esclarecer as causas assinaláveis de alteração da qualidade da água e possibilitar as medidas corretivas.

§ 1º A coleta das amostras adicionais deve ser estendida, em ambos os sentidos, a cada cem metros, quando os resultados das análises permanecerem positivos, até a delimitação da área atingida.

§ 2º Deverão ser consideradas entre as medidas corretivas, as seguintes:

a) isolamento imediato de qualquer fonte de contaminação identificada;

b) execução de limpeza, lavagem e desinfecção de tubulações e reservatórios;

c) aumento da dose de desinfetante nas estações de tratamento ou no sistema de distribuição, bem como a adição de produtos químicos que permitam aumentar a eficiência e/ou permanência da ação desinfetante, ou alterações físico-químicas corretivas necessárias à segurança da população.

Art. 11. O prestador de serviços deverá registrar todos os estudos, análises, relatórios, procedimentos e eventos associados à qualidade da água potável, inclusive os incidentes de contaminação.

Parágrafo único. Tais registros, incluindo planilhas originais de dados, deverão estar permanentemente disponíveis para consulta, por parte da Agência Reguladora e das autoridades sanitárias e ambientais e de recursos hídricos competentes, por um período mínimo de 5 (cinco) anos.

CAPÍTULO III

DA QUALIDADE DE ESGOTOS

Seção I

Dos Requisitos da Qualidade dos Esgotos

Art. 12. Os requisitos de qualidade de esgotos tratados para lançamento em corpos receptores observarão as características de qualidade da água desses corpos receptores e seus usos preponderantes, segundo a classificação dada pela Regulamentação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

Parágrafo único. O prestador de serviços deverá atender às disposições da legislação estadual em vigor sobre padrões e condições de lançamento dos esgotos tratados.

Art. 13. O prestador de serviços deverá cumprir metas estabelecidas no Contrato de Concessão ou de Programa e nos Planos de Saneamento Básico relacionadas ao tratamento de esgotos.

Parágrafo único. O prestador de serviços poderá propor modificações em tais metas, que deverão ser previamente acordadas com o Poder Concedente e as autoridades competentes sanitárias, ambientais e de recursos hídricos.

Art. 14. Os efluentes gerados pelo prestador de serviços poderão ser lançados no corpo receptor, de forma tal que não ultrapasse os padrões

estabelecidos em sua classificação, não afete a estética do local de sua descarga, nem possibilite condições desfavoráveis de odores e proliferação de insetos e vetores.

§ 1º Os locais de descarga deverão ser escolhidos de forma a não afetar os usos antrópicos predominantes, segundo as categorias estabelecidas na regulamentação do CONAMA, tanto na região costeira como no local de descarga e sua área de influência.

§ 2º Deverão ser realizados estudos do corpo receptor com relação aos lançamentos de esgotos vertidos em condições críticas de vazão e capacidade de autodepuração da área de influência da dispersão dos esgotos despejados.

Art. 15. Com relação à admissibilidade de despejos industriais, o prestador de serviços deverá observar:

I - a existência da capacidade hidráulica do sistema;

II - o ajuste realizado com o usuário industrial sobre as condições técnicas de vazão e concentração das substâncias componentes de seus efluentes, atendendo às normas aplicáveis expedidas pela autoridade ambiental, considerando que o gerador do despejo deverá ter a competente licença ambiental.

Seção II

Do Monitoramento da Qualidade dos Esgotos

Art. 16. O prestador de serviços deverá desenvolver Programas de Monitoramento dos Sistemas de Esgotamento Sanitário e dos Corpos Receptores.

§ 1º O Programa de Monitoramento dos Sistemas de Esgotamento Sanitário deverá contemplar cada unidade operacional, bem como os pontos de coleta do sistema onde são lançados efluentes industriais, e ser executado pelo prestador de serviços;

§ 2º Os resultados das análises dos parâmetros obtidos no Programa de Monitoramento dos Sistemas de Esgotamento Sanitário serão utilizados para verificação da eficiência do tratamento, da adequação dos efluentes tratados aos padrões de lançamento da legislação ambiental, devendo ser observado também o seguinte:

I - na existência de estação de tratamento de odores, deverá ser desenvolvido Programa de Monitoramento da Estação de Tratamento de Odores, com o objetivo de verificar a eficiência do tratamento e a identificação das substâncias lançadas na atmosfera e suas concentrações;

II - o prestador de serviços realizará sondagem de opinião, com freqüência mínima anual, junto às comunidades estabelecidas próximas às Estações de Tratamento de Esgotos, com o objetivo de identificar problemas relacionados ao convívio com a operação da ETE;

III - será dada publicidade aos resultados do Monitoramento do Sistema de Esgotamento Sanitário, comunicando às autoridades ambientais, de recursos hídricos, à Agência Reguladora e aos usuários.

§ 3º O Programa de Monitoramento dos Corpos Receptores deverá atender a qualidade ambiental de cada corpo receptor à montante e à jusante do ponto de lançamento, na área de influência da dispersão dos esgotos lançados e complementar, quando necessário, o monitoramento realizado pela autoridade ambiental competente, estabelecendo:

I - o nível de poluição, segundo os parâmetros estabelecidos na regulamentação do CONAMA;

II - a capacidade de autodepuração do corpo receptor em relação aos esgotos despejados, tratados ou não, em condições críticas de vazão.

§ 4º Para os efeitos deste artigo, o prestador de serviços deverá acatar as orientações da Agência Reguladora e das autoridades sanitárias, ambientais e de gestão de recursos hídricos, compreendendo os locais de amostragem, parâmetros a avaliar e freqüência de amostragem.

§ 5º Os Programas de Monitoramento deverão ser atualizados pelo menos a cada 12 (doze) meses.

Art. 17. O prestador de serviços deverá elaborar Planos de Contingências e de Emergências das Estações de Tratamento e Elevatórias de Esgotos, nos termos de resolução específica.

Seção III

Das Anormalidades na Qualidade do Esgoto

Art. 18. Quando o prestador de serviços detectar lançamentos ou descar-

gas nas redes de esgotos não autorizados ou não ajustados às condições preestabelecidas, deverá:

I - notificar o infrator, concedendo um prazo peremptório para a correção da irregularidade;

II - comunicar de imediato a ocorrência à Agência Reguladora e às autoridades competentes sanitárias, ambientais e de recursos hídricos;

III - vencido o prazo concedido e persistindo a infração, providenciar junto às autoridades competentes sanitárias e ambientais a interdição do imóvel e da atividade e a aplicação de outras sanções cabíveis.

Parágrafo único. O prestador de serviços poderá proceder ao tratamento do efluente com encargos imputáveis ao responsável, antes de seu lançamento na rede de esgoto, após aprovação da Agência Reguladora e do órgão ambiental competente.

Art. 19. O prestador de serviços manterá cadastro técnico dos usuários geradores de efluentes industriais lançados nas redes de esgotos ou nas unidades de tratamento, o qual será atualizado anualmente e conterá, no mínimo, as seguintes informações:

I - dados de identificação do usuário;

II - identificação dos pontos de lançamento, de medição de vazão e de coleta de amostras;

III - operações e processos unitários geradores do despejo industrial;

IV - caracterização do despejo industrial, com indicação das características qualitativas e quantitativas suficientemente representativas do mesmo (físico-químicas, bacteriológicas, vazão, entre outras).

Art. 20. No cumprimento do que estabelece o artigo anterior, o prestador de serviços estará habilitado a ter acesso às instalações correspondentes e a obter do responsável as informações necessárias.

Art. 21. O prestador de serviços obriga-se a estabelecer, manter, operar e a registrar os resultados de um regime de amostragem regular e de emergências dos efluentes vertidos nos distintos pontos do sistema.

Art. 22. O grau de não-observância das normas de características físicas,

químicas e biológicas será avaliado conforme a duração da ocorrência e o seu impacto à comunidade e ao meio ambiente.

Parágrafo único. No caso de alguma falha no sistema de tratamento provocar a extrapolação dos parâmetros estabelecidos, o prestador de serviços deverá, de imediato, informar à Agência Reguladora e às autoridades sanitárias, ambientais e de recursos hídricos, relatando as causas que a provocaram e informando as ações necessárias que estejam sendo adotadas para restabelecer a qualidade dos efluentes e a confiabilidade do sistema.

CAPÍTULO IV

DOS LODOS RESIDUAIS E SUBPRODUTOS DO TRATAMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTO

Art. 23. O prestador de serviços será responsável pelo manejo, condicionamento, transporte e disposição adequada e ambientalmente aceitáveis dos lodos e subprodutos resultantes das unidades operacionais e dos processos de tratamento.

§ 1º A água utilizada nas operações de lavagem e no processo de tratamento deverá ser recirculada ou despejada, desde que satisfaça as normas de lançamento ou de descargas aplicáveis.

§ 2º O prestador de serviços não poderá receber lodos, resíduos de tratamento preliminar de estações de tratamento de esgoto e de estações elevatórias de esgoto ou outros resíduos contaminantes na rede de esgotos, sejam próprios ou de terceiros.

§ 3º O prestador de serviços não poderá receber cargas concentradas de esgoto próprio ou de terceiros despejadas por caminhões limpa-fossa ou similares nas estações de tratamento de esgotos, a menos que autorizada pela Agência Reguladora e suas instalações tenham sido projetadas ou adaptadas para este fim.

Art. 24. O manejo, o condicionamento, o transporte e a disposição de lodos e seus subprodutos deverão ser realizados em conformidade com a legislação e a regulamentação ambiental vigente.

Art. 25. Ao efetuar a remoção dos sólidos transportados pelos efluentes

em suas unidades operacionais, o prestador de serviços deverá tomar as medidas necessárias para o manejo, o condicionamento, o transporte e a disposição adequadas de acordo com o estabelecido neste Capítulo.

Parágrafo único. Em todos os casos, os referidos sólidos deverão ser drenados e/ou secados, anteriormente à sua disposição final.

Art. 26. Nos casos de incineração, serão respeitadas as normas de emissão de gases de combustão definidas na legislação ambiental.

§ 1º A amostragem e a avaliação de resultados para a emissão de gases deverá obedecer às exigências definidas na legislação ambiental.

§ 2º As cinzas resultantes do processo de incineração deverão ser dispostas em terrenos destinados a aterro sanitário, adotando-se as medidas necessárias para evitar a lixiviação de metais tóxicos em fontes de águas superficiais ou subterrâneas, respeitando-se, em qualquer hipótese, a legislação ambiental.

Art. 27. O uso de lodos e outros subprodutos de tratamento estará sujeito às normas que regem a espécie.

§ 1º Admitir-se-á o uso agrícola e hortícola de lodos tratados e seus derivados nos termos da regulamentação do CONAMA.

§ 2º Para os padrões não constantes na legislação do CONAMA vigente, deverá ser assegurado que os lodos e outros subprodutos de tratamento não ocasionarão concentrações nos solos receptores, superiores àquelas recomendadas internacionalmente pela OMS (Organização Mundial da Saúde) e pela EPA (*Environmental Protection Agency*), nem danos de qualquer natureza ao meio ambiente.

CAPÍTULO V
DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 28. As dúvidas suscitadas na aplicação desta Resolução serão resolvidas pela Agência Reguladora.

Art. 29. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

16 AUDITORIA E CERTIFICAÇÃO DE INVESTIMENTOS

RESOLUÇÃO N° _____ /2009

Estabelece normas gerais sobre Auditoria e Certificação de Investimentos realizados nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Art. 1º Essa Resolução determina o processo de auditoria contábil para os valores investidos pelo prestador de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em especial aos bens reversíveis.

Art. 2º Na auditoria e certificação dos investimentos será empregado um modelo híbrido de auditoria que inclui procedimentos quanto à auditoria das demonstrações contábeis, auditoria operacional e de cumprimento normativo (*compliance audit*), no qual se buscará verificar o cumprimento de normativos emitidos pela Agência Reguladora.

Art. 3º O processo de auditoria será realizado anualmente, sendo que o período de competência da auditoria, bem como o período em será realizado o trabalho de auditoria será determinado pela Agência Reguladora e comunicado oficialmente ao prestador de serviços.

Art. 4º Esta Resolução é composta pelos seguintes anexos, de observância obrigatória pelo prestador de serviços:

a) Anexo I: conceitos, princípios e metodologia aplicáveis à Auditoria e Certificação dos Investimentos, integrado pelos demais Anexos;

b) Anexo II: planejamento e Programa de Auditoria Contábil do Ativo Imobilizado;

c) Anexo III: questionário de Avaliação dos Controles Internos;

d) Anexo IV: conceituação e movimentação das contas;

e) Anexo V: Elenco de Contas do Ativo Imobilizado;

f) Anexo VI: Controle dos Investimentos – Ativo Imobilizado.

Art. 5º Os casos omissos nesta Resolução serão resolvidos pela Agência Reguladora.

Art. 6º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

ANEXO I

CONCEITOS, PRINCÍPIOS E METODOLOGIA APLICÁVEIS À AUDITORIA E CERTIFICAÇÃO DOS INVESTIMENTOS

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1. O objetivo desta Norma de Referência é determinar o processo de auditoria contábil dos valores investidos pelo prestador de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em especial aos bens reversíveis.
2. A auditoria de cumprimento normativo (*compliance audit*) é o tipo de auditoria principal que deverá ser adotado na realização dos trabalhos, visto que se busca verificar o cumprimento de normativos emitidos pela Agência Reguladora.
3. Nos procedimentos de auditoria e certificação dos investimentos será empregado um modelo hibrido de auditoria, sendo realizada a auditoria das demonstrações contábeis, considerando o controle do sistema patrimonial e os valores investidos no Ativo Imobilizado, a auditoria operacional, considerando os procedimentos de imobilização dos investimentos adotados pelo prestador dos serviços e auditoria de cumprimento de normas emitidas pela Agência Reguladora (*compliance audit*).
4. O Manual de Contabilidade do prestador de serviços, que será aprovado pela Agência Reguladora, deverá prever as informações necessárias à regulação econômico-financeira dos contratos de concessão ou de programa dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, apresentando as rubricas contábeis para fins de controle patrimonial, com destaque aos bens reversíveis.
5. Essa Norma de Referência foi elaborada considerando as disposições sobre a matéria nos seguintes documentos pesquisados: a) Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico – Lei Federal nº 11.445/07; b) Norma de Referência de Contabilidade Regulatória, publicada pela ABAR na primeira edição do livro de Normatização dos Serviços de Água e Esgoto; c) Manual de Contabilidade publicado pela ARCE e pela Aesbe, que foram elaborados pela empresa Pricewaterhousecoopers.

6. O Planejamento e Programa de Auditoria do Ativo Imobilizado, que incorpora os investimentos realizados nos bens reversíveis, constam no Anexo II desta Resolução, sendo que nesse integram-se os seguintes anexos: Anexo III, que apresenta o Questionário de Avaliação dos Controles Internos; Anexo IV, onde se apresenta a conceituação e movimentação das contas que compõem o controle patrimonial, seguindo as previsões do Manual de Contabilidade da Aesbe; Anexo V, onde se apresenta o Elenco de Contas sintético e analítico do controle patrimonial, seguindo as previsões dos Manuais de Contabilidade da ARCE e da Aesbe.
7. Apesar de esta Norma ter sido elaborada considerando publicações técnicas sobre a matéria, com foco na prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, este documento representa uma Norma de Referência devendo receber as adaptações necessárias em cada relação entre o prestador de serviços e Agência Reguladora em que se buscará a aplicação da mesma.
8. Quanto aos procedimentos de auditoria contábil, como meio de sua aplicação, essa Norma baseia-se na conceituação e movimentação das contas que compõem o controle patrimonial, seguindo as previsões do Manual de Contabilidade da Aesbe e nos Elencos de Contas descritos pelo Manual de Contabilidade da ARCE e da Aesbe.
9. Os principais pontos a serem considerados no processo de auditoria dos investimentos, em especial aos bens reversíveis, serão: a) controle do processo de imobilização dos investimentos através da rubricas contábeis de obras em andamento; b) controle da contabilização das transferências de obras em andamento para o Ativo Imobilizado, quando concluídas; c) controle da depreciação e amortização dos bens após a entrada em operação; d) realizado por Município.
10. Considerando que toda a base de ativos é remunerada pelas tarifas e de que devem ser segregados os bens que pertencem aos Municípios, a primeira auditoria do Ativo Imobilizado dos prestadores de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário deverá ser extensa, abrangendo a totalidade dos bens, sendo bens reversíveis ou não, aplicando técnicas de auditoria de amostragem, caso necessário.

11. O exame deverá ser acompanhado de listagem detalhada de todos os bens por Município, especialmente os bens reversíveis, que permitam a fácil identificação e contenham todos os dados indispensáveis ao objetivo do exame, como por exemplo: natureza do bem e data de aquisição, custo original, custos agregados, correção monetária, depreciações ou amortizações corrigidas, etc.
12. A primeira auditoria realizada será denominada de Primeiro Ciclo, quando serão selecionados os itens patrimoniais e, sobre esses, farão as verificações necessárias, de acordo com os objetivos do exame.
13. Após a primeira auditoria, as demais representarão um Ciclo adicional. Assim, a segunda auditoria do Ativo Imobilizado será denominada de Segundo Ciclo, onde a auditoria deverá concentrar suas verificações nos lançamentos de "adições" ao Ativo Imobilizado durante o período examinado que representam os investimentos realizados pelo prestador de serviços, especialmente nos bens reversíveis.
14. A cada Ciclo realizado a base de dados anterior será denominada de Base Blindada. A Base Blindada, em cada Ciclo de Auditoria, será conferida, devendo ser auditada as baixas, transferências, depreciações e amortizações realizadas a partir do último período auditado, blindando novamente a base de ativos utilizadas na prestação do serviço, principalmente os bens reversíveis.
15. O auditor deverá analisar as respectivas contas do Ativo Imobilizado, fazendo suas verificações sobre os lançamentos contábeis realizados no exercício, recorrendo ao exame da documentação que suportou os mesmos. A verificação dos lançamentos e da respectiva documentação tem por objetivo assegurar que correspondam a movimentação do Ativo Imobilizado no período auditado.
16. Considerando a Lei nº 11.445/07, a cada ano deverá ser realizado um Ciclo de auditoria para fins de acompanhar os investimentos realizados pelos prestadores de serviços.
17. Os investimentos realizados comporão a base de remuneração do capital investido, visando assegurar a remuneração adequada ao prestador de serviços.

18. Por base de remuneração se compreendem os investimentos realizados pelo prestador de serviços, de acordo com as condições estabelecidas nos contratos e, em especial com os níveis de qualidade exigidos.
19. A metodologia por ciclos para auditoria dos investimentos realizados pelo prestador de serviços contribuirá como ato preparatório para avaliação dos ativos a preços de reposição (mercado) visando a atualização da base de ativos para remuneração do capital nos processos de revisão tarifária, considerando a metodologia adotada pela Agência Reguladora em suas revisões tarifárias.
20. Considerando que os valores investidos em bens reversíveis pelo prestador constituirão créditos perante o titular, a serem recuperados mediante a exploração dos serviços, deverá ser realizado o controle adequado da depreciação, de acordo com a vida útil dos bens.
21. O planejamento da auditoria, o período, a equipe necessária, a extensão e a profundidade dependerão de cada Ciclo de auditoria, sendo que os relatórios enviados periodicamente à Agência Reguladora pelo prestador de serviços, conforme previsão no Anexo VI dessa norma, norteará o planejamento de cada Ciclo de auditoria.
22. O trabalho de auditoria, bem como os relatórios produzidos, deverá expressar a opinião do auditor por Município auditado, considerando os sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, bem como bens administrativos.
23. Caso necessário, os auditores poderão utilizar o trabalho de especialistas na prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, considerando as Normas Profissionais de Auditoria emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade.

ATIVO IMOBILIZADO – LEGISLAÇÃO SOCIETÁRIA

24. Esta Norma requer que os investimentos no Ativo Imobilizado, em especial nos bens reversíveis, sejam reconhecidos contabilmente de acordo com os Princípios Fundamentais de Contabilidade.
25. Nas instruções contábeis para escrituração e controle dos investimentos realizados, bem como as depreciações e amortizações, deverão

ser observadas as normas emitidas pela Agência Reguladora, pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), para as companhias abertas, considerando, ainda, os pronunciamentos emitidos pelo Comitê de Pronunciamento Contábeis (CPC) e normas emitidas pelo Instituto dos Auditores Independentes do Brasil (Ibracon).

26. O prestador de serviços deverá seguir as melhores práticas contábeis na escrituração e controle do Ativo Imobilizado, em especial: o Pronunciamento Contábil nº 27, que trata do Ativo Imobilizado, emitido pelo CPC; a Resolução CFC nº 1025, que aprovou a NBCT 19.1 – Imobilizado; e a NPC 07 do Ibracon.

27. A Lei nº 6.404/76, mediante seu art. 179, item IV, alterado pela Lei nº 11.638/07, conceitua como contas a serem classificadas no Ativo Imobilizado: "Os direitos que tenham por objeto bens corpóreos destinados à manutenção das atividades da empresa ou exercidos com essa finalidade, inclusive os decorrentes de operações que transfiram as empresas os benefícios, riscos e controle desses bens".

28. Quando o valor recuperável do Ativo Imobilizado for menor que o valor contábil deverá ser reconhecido os efeitos contábeis pertinentes, considerando o Pronunciamento Contábil – CPC 01.

29. A contabilização das operações de arrendamento mercantil deverá receber o tratamento previsto nas mudanças introduzidas pela Lei nº 11.638/07, devendo atender aos pronunciamentos contábeis emitidos pelo CPC aprovados pelas instituições reguladoras de normas brasileiras.

30. A reavaliação de bens componentes do Ativo Imobilizado do prestador de serviços era reconhecida contabilmente, conforme facultava os arts. 182, § 3º, e art. 187, § 2º da Lei nº 6.404/76, modificado pela Lei nº 11.638/07, não sendo mais possível constituírem novas reservas de reavaliação.

31. Os saldos das reservas de reavaliação constituídas até a vigência da Lei nº 11.638/07, inclusive as reavaliações reflexas decorrentes da aplicação do método da equivalência patrimonial, poderão ser mantidos nessas respectivas contas até a sua efetiva realização ou até serem estornados.

32. No caso de manutenção dos saldos da reserva de reavaliação, deverá ser observada legislação societária pertinente.

ATIVO IMOBILIZADO – CONTROLE PATRIMONIAL

33. O controle patrimonial deverá ser especialmente voltado para bens e instalações reversíveis cadastrados em contas contábeis do Sistema Patrimonial, Subsistema Ativo, Grupo Ativo Não Circulante, Ativo Imobilizado, conforme o Manual de Contabilidade Regulatória a ser aprovado pela Agência Reguladora.
34. O Ativo Imobilizado compreende os ativos tangíveis que: a) são mantidos por uma entidade para uso na produção ou na comercialização de mercadorias ou serviços, para locação, ou para finalidades administrativas; b) têm a expectativa de serem utilizados por mais de doze meses; c) haja a expectativa de auferir benefícios econômicos em decorrência da sua utilização; e d) possa o custo do ativo ser mensurado com segurança.
35. Quanto ao Ativo Imobilizado em andamento, a entidade deverá manter, sistematicamente, o controle e acompanhamento dos custos dos investimentos realizados, em especial nos bens reversíveis.
36. O Ativo Imobilizado consiste nos bens corpóreos destinados à continuidade das atividades do prestador de serviços, inclusive os decorrentes de operações que transfiram ao prestador de serviços os benefícios, riscos e controle desses bens.
37. O prestador de serviços deverá implantar normas de procedimentos administrativos que determinarão condutas a serem obedecidas pelos executores das tarefas quanto ao cumprimento das rotinas de aprovação, aquisição, entrada, registro, identificação e outros, bem como a responsabilidade física dos bens.
38. Os seguintes procedimentos devem estar previstos no controle do Ativo Imobilizado: Entrada e registro; Identificação dos bens; Controles individuais ou coletivos; Cálculos matemáticos; Baixas e transferências; Guarda de documentação; Fiscalização do cumprimento da Norma; Inventário físico.
39. Os investimentos realizados pelo prestador de serviços deverão ser objeto de controle patrimonial, devendo ser controlado por Município,

segregando-se as informações em sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário, bem como bens de uso geral, diferenciando-se o Ativo Imobilizado técnico e as obras em andamento.

40. No sistema de abastecimento de água, devem ser realizados os controles segregados dos ativos empregados na captação de água, produção e distribuição de água tratada.

41. No sistema de esgotamento sanitário, devem ser realizados os controles segregados dos ativos empregados na coleta, tratamento e disposição final.

42. Os bens doados ou cedidos pelas prefeituras ou outro órgão público, a serem revertidos quando do término do período de delegação do serviço público, devem receber controle adequado visando possíveis indenizações ao término dos contratos.

43. O controle patrimonial é fundamental para garantir a auditoria contábil, a avaliação dos ativos, a depreciação, a apuração do custo de capital e das movimentações físicas dos ativos operacionais, com destaque ao controle de bens reversíveis pelo prestador de serviço.

44. O controle do consumo de material em estoque, que passará pelo processo de imobilização, deverá receber fluxo de controle adequado.

45. Pelo fato de não representar despesa efetiva, mas incorporar-se ao custo do investimento, o prêmio de seguro de imobilizações em curso será contabilizado na sub-conta Ativo Imobilizado em andamento.

46. Quando o contrato de fornecimento de material estabelecer reajuste de preço após a respectiva entrega, o valor correspondente deverá ser provisionado e alocado ao custo de aquisição, inclusive no caso das Imobilizações em Curso. Se o bem já tiver sido requisitado, a parcela do ajuste afetará a conta debitada na ocasião da requisição. Adotar-se-á o mesmo procedimento, no que couber, para o ajuste no preço de aquisição de serviços.

47. Os adiantamentos a fornecedores para compra de estoques e Ativo Imobilizado, devem ser registrados dentro da conta específica no grupo de Estoques ou do Ativo Imobilizado.

48. Todos os bens que forem constituídos, total ou parcialmente, a partir de recursos de terceiros não onerosos devem ser controlados separadamente.

49. Na assinatura do contrato de delegação, os bens afetos à prestação dos serviços, que serão transferidos ao patrimônio do prestador de serviço, deverão ser realizados mediante prévia avaliação física, devendo ser controlados pelo sistema patrimonial do prestador de serviços por Município.
50. Quando o Município emitir declaração de utilidade pública aos bens necessários à execução de serviço ou obra pública, e outorgar poderes ao prestador de serviços para promoção de desapropriações e instituição de servidões, as responsabilidades por indenizações, assumidas por este, devem ser reconhecidas contabilmente pelo prestador de serviços, de acordo com os princípios contábeis pertinentes.
51. O Município tem direito de reverter os bens em quaisquer das hipóteses de extinção previstas no contrato de delegação, devendo ser reconhecidos os efeitos contábeis pertinentes.
52. A reversão dos bens ocorrerá com o pagamento, pelo Município, das parcelas dos investimentos vinculados aos bens adquiridos pelo prestador de serviço, ainda não amortizados ou depreciados, observadas as competências e proporções respectivas, sendo reconhecidos os efeitos contábeis pertinentes na contabilidade do prestador de serviços.
53. Quaisquer valores ou bens que entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, destinarem ao Município para aplicação nos serviços poderão ser recebidos diretamente pelo prestador de serviços, que manterá o controle contábil por Município e apresentará a devida prestação de contas ao mesmo, sendo que os investimentos realizados pelas partes contratantes deverá ser contabilizados em favor de quem suportou seu pagamento.
54. No sistema de controle patrimonial deverão ser contabilizados, principalmente: a) as aquisições de bens móveis e imóveis destinados à execução das atividades do prestador de serviços; b) os gastos com benfeitorias realizadas em bens de terceiros; c) os recebimentos de qualquer bem utilizado para a operação da entidade em forma de doação; d) recebimento em forma de transferência do Ativo Imobilizado antes registrado em Ativo Imobilizado em Andamento; e) contabilização dos gastos realizados em ativo de futura utilização (Ativo Imobilizado em Andamento); e f) reforma que aumente a vida útil de Ativo Imobilizado adquirido.

55. O prestador de serviços deverá organizar e manter registro de inventário dos bens vinculados à prestação dos serviços.
56. O registro e inventário de bens vinculados à prestação dos serviços que são de uso compartilhado e que beneficie mais de um Município deverão receber controle específico pelo prestador do serviço e deverá ser informado de forma detalhada à Agência Reguladora, quando solicitado.

ATIVO IMOBILIZADO – CUSTO

57. O sistema contábil do prestador de serviços deverá reconhecer no processo de imobilização dos investimentos realizados os custos operacionais considerando o nível de qualidade exigido dos serviços ofertados.
58. Os custos de imobilização devem considerar o preço de compra, inclusive impostos, e os custos diretamente atribuíveis para instalar e colocar o ativo em condições operacionais para o uso.
59. O reconhecimento dos custos de imobilização cessa quando o bem está em condições de entrar em operação.
60. Quando realizados rateios de custos para incorporação aos custos de bens e instalações para fins de imobilização, estes devem ser realizados de forma clara e transparente, devendo a metodologia utilizada ser apresentada à Agência Reguladora.
61. Os gastos incorridos em reparos, consertos ou reformas, quando representarem um aumento da eficiência ou produtividade ou da vida útil do bem deverão ser incorporados ao seu valor.
62. Depois do reconhecimento como ativo um item do Ativo Imobilizado, o mesmo deve ser mantido pelo seu custo, menos a depreciação acumulada e as perdas para reduzir ao valor recuperável. O custo de um bem do Ativo Imobilizado compreende: a) preço de compra, inclusive impostos de importação e impostos não-recuperáveis sobre a compra, deduzidos de descontos comerciais e abatimentos; b) custos diretamente atribuíveis para instalar e colocar o ativo em condições operacionais para o uso pretendido; e c) custo estimado para desmontar e remover o ativo e restaurar o local no qual está localizado, quando existir a obrigação futura para a entidade.

63. São custos diretamente atribuíveis ao Ativo Imobilizado: a) custos com empregados, incluindo todas as formas de remuneração e encargos proporcionados por uma entidade a seus empregados ou a seus dependentes originados diretamente da construção ou da aquisição do item do Ativo Imobilizado; b) custo da preparação do local; c) custo de entrega inicial e manuseio; d) custo de instalação e montagem; e) custo de testes para verificação do funcionamento do bem, deduzido das receitas líquidas obtidas durante o período de teste, tais como amostras produzidas quando o equipamento era testado; e f) custos de projetos e honorários profissionais.
64. Não devem ser classificados como custo do Ativo Imobilizado: a) custo para abrir novas instalações; b) custo para introduzir novo produto ou serviço, inclusive custos de propaganda e promoção; c) custo para a realização de negócios em nova localidade ou para nova classe de consumidores, inclusive custo de treinamento de empregados; e d) custo de administração e outros custos gerais indiretos.
65. O reconhecimento de custo no valor contábil de bem do Ativo Imobilizado cessa quando o bem é instalado e está em condições de operação. Por isso, os seguintes custos não devem ser incluídos no valor contábil de bem do Ativo Imobilizado: a) custo incorrido enquanto um item capaz de operar ainda precisa ser colocado em uso ou está operando abaixo da sua plena capacidade; b) perdas operacionais iniciais, tais como aquelas incorridas enquanto a demanda para aumento da produção do item cresce; e c) custo de realocação ou reorganização de parte ou de todas as operações da entidade.
66. O resultado de operações eventuais que podem ocorrer antes ou durante as atividades de construção ou desenvolvimento de um Ativo Imobilizado, tais como a utilização do local da construção como estacionamento até o início das obras, deve ser reconhecido no resultado do exercício.
67. O custo de um ativo de construção própria é determinado usando os mesmos princípios aplicáveis a um ativo adquirido. Os custos de quantidades anormais de desperdício de material, mão-de-obra ou outros recursos, incorridos na produção de um ativo, não devem ser incluídos no custo.

68. Os custos de manutenção diária de item do Ativo Imobilizado que incluem, principalmente, mão-de-obra, bens de consumo e pequenas peças devem ser reconhecidos no resultado quando incorridos.
69. A entidade deve reconhecer no valor contábil de um item do Ativo Imobilizado, o custo da reposição de parte quando este é incorrido, devendo o valor contábil das partes substituídas ser baixadas.
70. As peças maiores e equipamentos sobressalentes devem ser classificados como Ativo Imobilizado quando a entidade espera usá-los durante mais de 12 meses.
71. Peças separadas e equipamentos de manutenção que podem ser usados somente em um determinado item do Ativo Imobilizado devem ser registrados como Ativo Imobilizado.
72. As peças de reposição e equipamentos de manutenção, não enquadrados no conceito anterior devem ser reconhecidas no resultado quando consumidos.
73. Itens de valor não-relevantes podem ser agrupados por natureza do bem e aplicados ao valor total dos itens os critérios para reconhecimento como Ativo Imobilizado.
74. Outros ativos adquiridos, por exemplo, por motivos de segurança ou ambientais, devem ser registrados no Ativo Imobilizado, se essas aquisições permitirem que futuros benefícios econômicos dos ativos sejam percebidos pela entidade, além daqueles que ela perceberia, se aquelas aquisições não tivessem sido feitas.

ATIVO IMOBILIZADO – BAIXAS

75. O valor contábil de um item do Ativo Imobilizado, quando for retirado da operação, deve ser transferido para Investimentos, Realizável em Longo Prazo ou Ativo Circulante, conforme a destinação e reduzido ao seu valor de realização quando este for menor. Integram o Ativo Imobilizado os recursos aplicados ou já destinados a bens da natureza citada, mesmo que ainda não em operação, mas que se destinam a tal finalidade, tais como construções em andamento, importações em andamento, adiantamento para inversões fixas, etc.

76. As baixas de Ativo Imobilizado poderão ocorrer principalmente em função de inexistência de benefícios econômicos futuros, com base em laudo técnico, e, ainda, em função da venda, doação ou transferência a terceiros do Ativo Imobilizado.
77. Ganhos ou perdas decorrentes da baixa de um item do Ativo Imobilizado devem ser reconhecidos no resultado não-operacional quando o item for baixado. O ganho ou perda decorrente de baixa de um item do Ativo Imobilizado deve ser determinado como a diferença entre o valor líquido da venda, se houver, e o valor contábil do item.
78. Para os bens e direitos integrantes de um conjunto de instalações desativados, quando destinados à alienação, o valor a ser contabilizado na conta - Bens destinados a venda, sub-conta apropriada, deverá ser o mesmo constante da conta do Ativo Imobilizado, obedecendo rigorosamente aos valores originais e datas do registro, não ocorrendo, portanto, a apuração de lucro ou prejuízo na retirada de operação dos citados bens. Assim, somente quando da efetiva alienação, apurar-se-á o ganho ou a perda com reflexo no Resultado Não Operacional – Ganhos/Perdas de capital no Ativo Imobilizado.
79. O valor contábil do Ativo Imobilizado deve ser revisado periodicamente e quando o valor recuperável for menor que o valor contábil deve ser constituída provisão para perdas. O valor contábil de um item do Ativo Imobilizado deve ser baixado quando: a) alienado; ou b) não se prevê obter benefícios econômicos futuros com seu uso ou venda.
80. Em princípio, os ativos constantes do balanço patrimonial do prestador de serviços devem ser recuperáveis. Assim, sempre que forem identificados aspectos que indiquem alterações no valor de realização ou recuperação desses ativos, e que se refiram à perdas permanentes, deverá ser constituída provisão para ajustar os respectivos saldos contábeis dos ativos aos seus reais valores de recuperação ou realização.
81. O prestador de serviços deve avaliar, no mínimo por ocasião da elaboração das demonstrações contábeis anuais, se há alguma indicação de que seus ativos ou conjunto de ativos porventura perderam representatividade econômica, considerada relevante. Se houver indicação, a entidade deve efetuar avaliação e reconhecer contabilmente a eventual desvalorização dos ativos.

ATIVO IMOBILIZADO – DEPRECIAÇÃO

82. A depreciação de ativos deverá receber especial atenção quanto ao seu controle e critérios (taxas), sendo essas informadas à Agência Reguladora, quando alteradas, recebendo devida análise pela agência em relação aos objetivos regulatórios.
83. As imobilizações tangíveis serão reintegradas por meio de quota de depreciação, enquanto que as intangíveis no ativo intangível serão por intermédio de quota de amortização, e apropriadas nas respectivas sub-contas.
84. Os valores registrados como depreciação ou amortização serão contabilizados nas contas de custo ou despesa, dependendo da finalidade do bem. Por exemplo, se um bem está ligado diretamente a finalidade do prestador de serviços deve ser alocado em conta de custo.
85. As taxas anuais de depreciação dos bens vinculados à prestação dos serviços serão definidas pelo prestador de serviços e homologadas pela Agência Reguladora.
86. Serão admitidas taxas diferenciadas daquelas a serem fixadas, para cada tipo de Ativo Imobilizado, em que haja situações especiais devidamente comprovadas, suportadas por laudo técnico emitido por peritos devidamente habilitados, desde que informadas à Agência Reguladora.
87. A quota de amortização das imobilizações intangíveis será estabelecida em função do prazo de duração do benefício propiciado pelo direito e pela despesa diferida, respectivamente, devidamente suportado e evidenciado em projeções orçamentárias devendo, entretanto, nesse último, ser obedecido o limite de amortização de despesas alocadas ao diferido previsto na legislação societária. Se, porém, as imobilizações intangíveis gerarem benefício de caráter permanente, não haverá amortização a registrar.
88. O prestador de serviços não deve simplesmente adotar as taxas de depreciação aceitas pela legislação fiscal, devendo elaborar uma análise técnica detalhada dos bens que compõem o Ativo Imobilizado e estimar sua vida útil econômica, considerando suas características técnicas, condições gerais de uso e outros fatores que possam influenciar na vida útil.
89. Dessa forma, quando determinado bem ou classe de bens tiver vida útil provável diferente da permitida fiscalmente, se adotará a vida útil estimada como base para registro da depreciação na contabilidade, e a

diferença entre tal depreciação e a aceita fiscalmente seria lançada como ajuste no Livro de Apuração do Lucro Real. Porém, o Fisco não tem aceitado diferenças entre taxas de depreciação. De acordo com suas interpretações em pareceres e instruções normativas, somente podem ser deduzidas para fins fiscais as despesas que tenham sido registradas na contabilidade. Essa obrigação fiscal não gera maiores problemas quando se adota uma taxa anual de depreciação na contabilidade inferior a admitida pelo Fisco; porém, somente será dedutível tal valor menor registrado da depreciação. Caso o prestador de serviços concluir que determinado bem tem vida útil econômica menor que a normalmente admitida pelo Fisco, e não puder contornar tal problema por meio de laudo pericial junto ao Fisco, não poderá deduzir seu valor totalmente para fins fiscais. Nesse caso, registra contabilmente o valor maior de depreciação e o excedente ao valor admitido é ajustado por meio do Livro de Apuração do Lucro Real.
90. A depreciação dos bens do Ativo Imobilizado será calculada pelo método linear, de acordo com os critérios previstos na legislação societária e na regulação contábil brasileira. As taxas de depreciação a seguir, expressas em percentuais ao ano, são as taxas vigentes para uso normal dos bens em turno de oito horas diárias.
91. Para fins contábeis, deve-se fazer uma análise criteriosa dos bens do prestador de serviços que formam seu ativo imobilizado e estimar sua vida útil econômica, considerando suas características técnicas, condições gerais de uso e outros que podem influenciar em sua vida útil.
92. A Taxa Anual, em percentual, da Depreciação dos bens utilizados pelo prestador de serviços são apresentadas no Manual da ARCE e da Aesbe, conforme a seguir: Adutoras 2; Redes Distribuidoras 2; Redes Coletoras 2; Obras Civis 4; Poços 5; Ligações Prediais 5; Troncos, Interceptores, Emissários e Recalque 5; Máquinas, Aparelhos e Equipamentos 10; Instalações 10; Móveis e Utensílios 10; Reservatórios 10; Estações Elevatórias 10; Medidores 10; Ferramentas 10; Veículos 20; Ferramentas 20; Computadores, Periféricos e *Software* 20; Tratores, Caminhões e similares 25.

93. As taxas de depreciação para os ativos regulatórios ou não regulatórios, quer sejam ou não reversíveis, poderão ser futuramente modificadas pelo prestador de serviços em função da vida útil econômica do bem, sendo informadas à Agência Reguladora.

INFORMAÇÕES PRESTADAS À AGÊNCIA REGULADORA

94. O prestador de serviços deverá encaminhar anualmente à Agência Reguladora seu Plano de Investimentos na forma e no prazo por ela definido.
95. Os custos relativos aos investimentos necessários ao cumprimento dos Planos de Investimentos deverão ser discriminados detalhadamente por Município, devendo o prestador de serviços enviar à Agência Reguladora relatórios periódicos para acompanhamento físico e financeiro dos investimentos, que serão objeto de auditoria e certificação pela agência.
96. O prestador de serviços deverá enviar à Agência Reguladora trimestralmente o Balancete contábil analítico contendo a movimentação de todas as contas do Ativo Imobilizado no prazo por ela definido.
97. O prestador de serviços deverá enviar no prazo definido pela Agência Reguladora o demonstrativo sugerido no ANEXO VI dessa Norma.
98. O inventário do Ativo Imobilizado deverá ser disponibilizado pelo prestador de serviços à Agência Reguladora no prazo por ela definido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

99. Considerando os aspectos operacionais do prestador de serviços, este deverá elaborar o Manual de Controle Patrimonial dos ativos empregados nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, submetendo à aprovação pela Agência Reguladora.
100. A instituição do Manual de Controle Patrimonial dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário deverá atender à necessidade de controle do cadastro e das movimentações dos bens e instalações, sendo estes cadastrados e controlados por Município ou Contrato de Concessão ou de Programa.

101. O Manual de Controle Patrimonial dos prestadores de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário deverá ser elaborado considerando os objetivos de padronizar os procedimentos de controle patrimonial adotados pelo prestador de serviços, permitindo a fiscalização e o monitoramento das atividades objeto da concessão, bem como permitir uma adequada avaliação patrimonial para atendimento das necessidades de valoração de bens e instalações e remuneração do capital investido no tempo da outorga do serviço, mediante Estrutura Tarifária.
102. O prestador de serviços deverá elaborar o Manual de Inventário dos seus bens empregados no seu Ativo Imobilizado, especialmente em relação aos bens reversíveis, submetendo à aprovação da Agência Reguladora.
103. Na gestão do Ativo Imobilizado o prestador de serviços deverá atender as normas brasileiras de contabilidade; visar a melhoria da qualidade das informações cadastrais; realizar treinamentos periódicos do funcionário envolvidos no controle patrimonial; validar as movimentações mensais, verificar e atualizar os procedimentos de controle do Ativo Imobilizado.
104. A certificação dos investimentos, a serem realizados pela Agência Reguladora, visa, também, atestar o empenho do prestador de serviços em assegurar os padrões de qualidade e transparência da informação contábil, bem como a gestão eficaz dos custos e dos recursos investidos pelo prestador de serviços.

ANEXO II

PLANEJAMENTO E PROGRAMA DE AUDITORIA CONTÁBIL DO ATIVO IMOBILIZADO

Para fins de execução do Planejamento e Programa de Auditoria Contábil do Ativo Imobilizado, devem ser consideradas as premissas sobre Conceitos, Princípios e Metodologia Aplicável à Auditoria e Certificação dos Investimentos apresentados no Anexo I dessa Resolução,

No presente Anexo II abordam-se: Objetivo do exame de auditoria do Ativo Imobilizado; Verificação dos controles internos; Procedimentos de auditoria contábil do Ativo Imobilizado; Papéis de trabalho de auditoria do Ativo Imobilizado; Relatório de auditoria do Ativo Imobilizado.

Objetivo do Exame de Auditoria do Ativo Imobilizado

Os trabalhos de auditoria serão realizados, principalmente, com os seguintes objetivos:

a) certificar os investimentos realizados por Município, em especial aos bens reversíveis, por sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário;

b) assegurar-se de que os bens do Ativo Imobilizado estão corretamente contabilizados, em especial aos bens reversíveis, isto é, que o custo corrigido e a depreciação acumulada dos bens representam a sua realidade;

c) verificar a existência, posse e propriedade dos bens e existência de ônus sobre esses bens; se houver ônus, informar sua natureza e extensão;

d) verificar a forma de contabilização dos bens, seu custo e classificação contábil, feita a distinção entre bens de capital e despesas do período, a natureza e o tempo de vida útil dos bens;

e) verificar o cálculo das depreciações, observada a existência, avaliação, utilização e vida útil dos bens.

f) verificar se as imobilizações estão sendo realizadas de acordo com as práticas usuais de controle interno;

g) verificar se foram utilizados os princípios fundamentais de contabilidade, bem como pronunciamento contábil específico, no reconhecimento do Ativo Imobilizado;

Verificação dos Controles Internos

Na verificação dos controles internos deve-se realizar o levantamento das rotinas e procedimentos de controle, atentando-se para a segregação de funções do pessoal que executa as atividades críticas na gestão do Ativo Imobilizado. Deve-se verificar se o prestador de serviços possui políticas/diretrizes/normas relacionadas aos processos de imobilização dos bens operacionais, em especial aos bens reversíveis. O controle interno deverá ser levantado mediante aplicação do questionário sugerido no Anexo III desta Resolução.

Sugere-se que na revisão do controle sobre os bens patrimoniais devem ser observados os seguintes pontos de controle interno:

a) todos os bens patrimoniais devem ser cadastrados e controlados por um serviço de Controle de Bens Patrimoniais que seja independente dos serviços de Estoque, Compras e Contabilidade;
b) deve haver parâmetros de comparação para definir quando um material é um bem patrimonial, de estoque ou de despesa;
c) os bens devem ser cadastrados segundo a sua natureza, de forma a facilitar a aplicação da depreciação;
d) no cadastramento dos bens, deve constar a taxa de depreciação anual para cálculo automático;
e) o bem só deve ser depreciado a partir do momento em que entra em operação ou em serviço ou quando começa a ser usado;
f) periodicamente, os bens patrimoniais devem ser inventariados e as diferenças cuidadosamente investigadas;
g) as compras de bens patrimoniais devem ser planejadas e serem cobertas por item ou verba orçamentária;
h) deve existir autorizações para compras de bens;
i) deve ser mantido sistema de identificação dos bens;
j) deve ser realizado o controle das baixas e transferências;

k) a conciliação do controle físico com o contábil, bem como o levantamento físico dos bens devem ser realizados periodicamente;
l) a identificação dos bens obsoletos, totalmente depreciados para baixa ou aproveitamento, deve ser realizado periodicamente;
m) a documentação dos bens patrimoniais, principalmente imóveis, deve ser cuidadosamente arquivada e protegida;
n) todo bem patrimonial móvel deve ter sua localização identificada e o responsável pelo uso do bem ou bens deve assinar o Termo de Responsabilidade específico;
o) a movimentação do bem patrimonial móvel entre os órgãos do prestador de serviços deve ser acompanhada de documentação na qual conste a autorização correspondente;
p) deve haver a segregação de funções críticas nas transações relacionadas ao Ativo Imobilizado, incompatíveis com outras atividades, assim como a estrutura de direitos de acesso no sistema informatizado, em relação às aplicações de movimentação de bens do Ativo Imobilizado (aquisições, incorporações, transferências, baixas), alteração no cálculo ou nas taxas de depreciação, controle sobre a utilização dos bens para fins de aceleração ou interrupção de depreciação, modificação de dados no registro de controle patrimonial;
q) análise dos procedimentos relacionados a gastos com manutenção de bens do Ativo Imobilizado, buscando certificar se somente são ativados gastos que aumentem a vida útil dos bens.
r) análise da adequação das taxas de depreciação adotadas em função da vida útil econômica dos bens;
s) análise dos procedimentos adotados, buscando identificar se os bens somente passam a ser depreciados após o efetivo início do seu uso;
t) existência de política de cobertura de seguros adequada e eficiente;
u) sistema de comunicação para os casos de transferências, obsolescência ou baixas de bens do Ativo Imobilizado.

Procedimentos de Auditoria Contábil do Ativo Imobilizado

Sistema Contábil

a) Observar se o prestador de serviços está seguindo o Pronunciamento Contábil nº 27, que trata do Ativo Imobilizado, emitido pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC), quanto aos seguintes pontos da norma: Objetivo; Alcance; Definições; Reconhecimento; Custos Iniciais; Custos Subseqüentes; Mensuração no Reconhecimento; Elementos do Custo; Mensuração do Custo; Mensuração após o Reconhecimento; Método de Custo; Método de Reavaliação; Depreciação; Valor Depreciável e Período de Depreciação; Método de Depreciação; Redução ao Valor Recuperável de Ativos; Indenização de Perdas por Desvalorização; Baixa; Divulgação, ainda considerando a Resolução CFC nº 1025, que aprovou a NBCT 19.1 – Imobilizado, e a NPC 07 do Ibracon que trata do Ativo Imobilizado, também devem ser atendidos pelo prestador de serviços;

b) Preparar papéis de trabalho de movimentação de contas, dando os seguintes detalhes por categoria de bens do Ativo Imobilizado: custo corrigido; saldo no início do período; aquisições; baixas; transferências. Depreciação acumulada corrigida: saldo no início do período; depreciações; baixas; correção monetária; saldo no fim do período;

c) Conferir os saldos iniciais e finais das contas do ano anterior, selecionando itens para serem testados;

d) Selecionar bens para serem identificados fisicamente. Durante a inspeção física, verificar se não existem bens do Ativo Imobilizado obsoletos ou deteriorados;

e) Os testes de transações e saldos deverão ser aplicados nas rubricas contábeis previstas no Elenco de Contas, considerando suas funcionalidades, conforme apresentado no ANEXO IV e ANEXO V dessa Resolução;

f) Verificar a política de inventário físico de bens do Ativo Imobilizado.

g) Verificar a existência de bens reavaliados.

Adições ao Ativo Imobilizado

a) Selecionar adições e conferi-las com as faturas/notas fiscais dos fornecedores, verificando a evidência de recebimentos de bens e serviços, requisições do almoxarifado e contratos, conforme for aplicável;
b) Assegurar-se de que os princípios para distinguir entre capital e despesas foram seguidos;
c) Visitar o local para averiguar a natureza das adições substanciais durante o exercício;
d) Indicar se os bens capitalizados estão efetivamente sendo utilizados nas operações;
e) Testar os itens selecionados com as autorizações para gastos com ativo fixo;
f) Fazer checagem física dos bens a partir dos relatórios do sistema.
g) Os itens não localizados, ou que estão em locais diferentes do que consta no relatório, devem ser justificados pelo responsável pelo patrimônio;
h) Testar os débitos nas contas de reparos e manutenção para verificar se há itens que deveriam ter sido imobilizados ou levados a custos ou despesas no período de sua ocorrência;
i) Conferir os custos envolvidos em bens imobilizados que foram gerados no próprio prestador de serviços;
j) Relacionar os bens de terceiros em posse do prestador de serviços e apresentar o controle interno do processo de transferência.
k) Verificar a existência de bens arrendados ou alugados;
l) Para melhoramentos e instalações efetuados em propriedades alugadas, verificar os critérios de amortização;
m) Verificar a existência de bens adicionados e não contabilizados.

Ativo Imobilizado em Andamento

a) Quando as adições tiverem sido selecionadas entre as contas de obras em andamento, inspecionar os documentos de contabilização, ou, nos casos de construção própria, examinar os métodos de atribuição de mão-de-obra, materiais e gastos indiretos ao cus-

to dos projetos. Testar a adequação da classificação dos débitos transferidos das contas de construção para outras contas. Ainda relacionar e analisar as obras em andamento, verificando:

- ✓ se existem contas analíticas para apropriar os diversos custos;
- ✓ se a documentação de materiais adquiridos está adequada;
- ✓ se o custo de cada obra está de acordo com o valor orçado em contrato particular ou contratação através de licitação;
- ✓ se existe um controle específico para acompanhar as obras em andamento;
- ✓ se existem colaborados técnicos (engenheiros, por exemplo) para fiscalizarem o andamento das obras quando contratadas com terceiros;
- ✓ se as transferências de obras em andamento para obras acabadas (ativo fixo) estão sendo realizadas com devido registro contábil adequado;
- ✓ em testes, se os preços orçados das obras e os preços contratados e realizados estão de acordo com os preços praticados no mercado;
- ✓ os desvios entre os valores orçados, contratados e realizados, se estão dentro dos parâmetros aceitáveis pelo prestador de serviços e pelo mercado;
- ✓ os processos de contratação de obras desde a licitação até a entrega final do objeto;
- ✓ a situação das obras em andamento, se estão em aberto ou concluídos;
- ✓ em base de teste ou de rodízio, se as obras possuem existência de ônus;
- ✓ a conciliação os dados físicos com os dos registros contábeis (localização, metragem, etc.);
- ✓ os documentos de propriedade de todos os itens selecionados;
- ✓ se existe ônus, penhor ou garantia sobre a propriedade e equipamentos.

b) Analisar a aquisição ou construção de ativo fixo, considerando: inspecionar notas fiscais e/ou contratos; verificar a contabilização a medida que as obras forem realizadas; verificar as liquidações das contratações e inspecionar fisicamente as obras;
c) Verificar a política de imobilização, ou seja, a transferência às contas definitivas de obras concluídas.

Baixas

a) Examinar o processo de transferência de bens ente as áreas internas do prestador de serviços, bem como bens cedidos a terceiros;
b) Verificar se as baixas ocorridas foram devidamente autorizadas e os valores dos bens e depreciações foram efetivamente baixados;
c) Testar a receita de itens vendidos através de exame de documento comprobatório;
d) Relacionar os bens do prestador de serviços em posse de terceiros e apresentar o controle interno do processo de transferência;
e) Investigar se há qualquer bem de valor residual significativo que tenha sido definitivamente retirado das operações por ser obsoleto, imprestável, ou para o qual se antecipa uma realização por valor inferior ao valor residual;
f) Selecionar baixas e proceder aos seguintes testes: verificar a autorização para a baixa; inspecionar a nota fiscal e/ou contrato; verificar a contabilização e o recebimento subseqüente;
g) Proceder aos testes de recuperabilidade dos ativos (*Impairment*).

Depreciações

a) Testar os cálculos da depreciação anual, verificando se a depreciação foi devidamente calculada para os débitos selecionados, caso estes se refiram a bens postos em operação;
b) Verificar a política de contabilização e uniformidade na sua aplicação, quanto: às taxas de depreciações por naturezas de ativos; à política de depreciação de equipamento fora de uso; ao período em que cessa a depreciação sobre baixas de bens;

Testes Substantivos

a) Alguns dos tipos mais comuns dos procedimentos substantivos de auditoria devem ser aplicados, conforme abaixo:
   - ✓ Exame físico: inspeção física dos bens do Ativo Imobilizado; inspeção física das obras em andamento; inspeção física do Ativo Imobilizado fora de uso;
   - ✓ Confirmação: confirmação dos cartórios para as escrituras; confirmação dos fornecedores quanto a bens adquiridos a prazo; confirmação de advogados sobre processos em andamento e existência de ônus;
   - ✓ Documentos originais: exame documental das compras realizadas de Ativo Imobilizado; exame documental das vendas realizadas de Ativo Imobilizado; exame das atas de assembléias; exame dos contratos de empréstimos; exame dos certificados de propriedade de veículos; exame de escrituras de bens imóveis;
   - ✓ Cálculo: cálculo de custos das imobilizações; cálculo da depreciação do exercício; cálculo do lucro ou prejuízo da venda de Ativo Imobilizado;
   - ✓ Escrituração: exame da conta de razão do Ativo Imobilizado; exame da conta de correção de reparos e manutenção; exame da contabilização no período de competência;
   - ✓ Investigação: exame de documentação de compras; exame de documentação de vendas; exame das aprovações e autorizações; exame das escrituras de imóveis; exame das contas de manutenção e reparos; exame das documentações de veículos;
   - ✓ Inquérito: inquisição sobre adequada variação do saldo do Ativo Imobilizado; inquisição sobre a existência de bens obsoletos; inquisição sobre tendências de expansão ou remodelação da rede de operação;
   - ✓ Registros Auxiliares: exame das fichas individuais dos bens do Ativo Imobilizado; exame dos mapas de cálculos de de-

preciação; exame do razão analítico do Ativo Imobilizado;

- ✓ Correlação: relacionamento da depreciação com o resultado, se o valor da despesa foi lançado corretamente; relacionamento das contas de manutenção e reparos com o Ativo Imobilizado;
- ✓ Observação: aplicação correta dos princípios fundamentais de contabilidade; classificação adequada das contas; observação da existência de bens do Ativo Imobilizado fora de uso; existência de adiantamentos para imobilizações; contabilização correta de consórcio e *leasing*.

Papéis de Trabalho de Auditoria do Ativo Imobilizado

O auditor utiliza os papéis de trabalho para registrar as tarefas realizadas e comprovar o trabalho cumprido, demonstrando os procedimentos adotados, as informações utilizadas, os testes executados e apresentando as conclusões sobre os trabalhos executados.

Os papéis de trabalho compreendem o registro do trabalho desenvolvido, em consonância com as normas de auditoria emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade, devendo ser organizado por Município e segregados pela prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Relatório de Auditoria do Ativo Imobilizado

Através do relatório de auditoria, o auditor poderá oferecer sugestões de melhorias nos controles executados pelo prestador de serviços. O relatório necessita ser claro, objetivo e imparcial, se destacado os pontos principais do trabalho realizado.

O auditor deve informar no relatório sobre o trabalho realizado, principalmente: a profundidade, a forma de execução, os fatos relevantes observados e as conclusões expressas em sua opinião ou parecer, sendo organizados por Município e descritos pelos sistemas de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

ANEXO III

Questionário de Avaliação dos Controles Internos

	SIM	NÃO	Em Parte	Observação
1. Existe no prestador de serviços um sistema de controle e registro individual dos bens do Ativo Imobilizado?				
2. O sistema de controle prevê:				
a) estabelecimento de responsabilidade funcional sobre os bens alocados às várias áreas do prestador de serviços?				
b) assinatura de termos de responsabilidade pelos bens alocados?				
c) autorização prévia para a movimentação dos bens, interna e externamente (indicar quem autoriza)?				
d) identificação dos bens mediante de numeração ou codificação?				
3. O sistema de registro indica:				
a) identificação e individualização das características dos bens?				
b) localização e movimentação dos bens?				
c) valores de custo de aquisição, de depreciação e amortização, e de alienações e baixas?				
d) as taxas de depreciação ou amortização?				
4. O sistema de registro é da responsabilidade de pessoal independente da custódia dos bens (indicar de quem)?				
5. As contas do razão são balanceadas periodicamente contra o sistema de registro, por pessoal da contabilidade?				
6. São inventariados periodicamente os bens e o resultado confrontado com os registros individuais e com o razão?				
7. O resultado do balanceamento e confronto mencionado é:				
a) relatado a pessoal responsável, quanto às faltas constatadas (indicar a quem)?				
b) origina ajustes nas posições contábil e subsidiária, com autorizações prévias para o caso das faltas verificadas (indicar quem autoriza)?				
8. As aquisições ou acréscimos são efetuados:				

a) mediante ordens de compra devidamente aprovadas (indicar quem aprova)?				
b) mediante cotações de preços ou solicitação de orçamentos?				
c) mediante autorização prévia de pessoal competente para tal, devidamente evidenciadas (indicar quem aprova)?				
9. Quanto aos custos das imobilizações em andamento por conta própria, descrever como se processa o controle:				
a) registrados de forma suficientemente detalhada a permitir determinação adequada, acompanhamento e controle?				
b) apurados e registrados adequadamente, computando-se na sua formação todos os gastos incorridos (materiais, mão-de-obra e gastos gerais)?				
c) controlados de forma tal que permita a imediata transferência às contas definitivas, quanto de sua conclusão?				
10. Nas imobilizações em andamento por conta de terceiros, além dos pontos anteriores, o prestador de serviços acompanha a sua execução, no sentido de verificar:				
a) cotações de preços, orçamentos, ordens de compra, etc.?				
b) efetivo recebimento dos materiais e sua aplicação?				
c) sobras de materiais, ao final dos trabalhos?				
d) cronogramas físico-financeiros?				
e) prestação de contas?				
f) fundos disponíveis, em caixa ou banco, mantidos à disposição dos executores dos trabalhos (contagens, conciliações, etc.)?				
11. As aquisições são informadas imediatamente, para fins de inclusão em cobertura de seguros?				
12. Existe uma política definida para (descrevê-la):				
a) diferenciar despesas capitalizáveis das não capitalizáveis?				
b) definir montantes e itens que não devam ser imobilizados, inclusive para fins fiscais?				
13. Essas diferenciações e definições ficam evidenciadas na documentação suporte das despesas ou aquisições, por pessoal competente para tal (indicar por quem)?				
14. As baixas por alienação, obsoletismo, perecimento, etc.:				
a) são efetivadas mediante memorando ou requisições pela direção?				

b) esses documentos indicam os motivos das baixas e identificam perfeitamente os bens?				
c) são documentadas por notas fiscais, nos casos aplicáveis?				
d) são informadas imediatamente para fins de exclusão em cobertura de seguros?				
15. Os bens instalados, debitados em despesas ou desativados, incluindo ferramental, são:				
a) incluídos no sistema de controle e registro subsidiário?				
b) custodiados adequadamente, mediante termo de responsabilidade?				
c) entregues para uso mediante requisições?				
16. São emitidas Ordens de Imobilização para todas as obras executadas? Com relação às ordens em curso verificar os seguintes procedimentos:				
a) as ordens de imobilização contemplam informações exigidas pela Agência Reguladora e o manual de procedimentos do prestador de serviços (caso houver) (Dados Gerais, Dados Técnicos, e Dados financeiros)?				
b) o controle e acompanhamento da execução física e o controle financeiro são satisfatórios?				
c) são emitidos laudos nas execuções parciais e totais e assinados pelo engenheiro responsável?				
d) as informações da área técnica para a área de patrimônio são ágeis e eficientes?				
e) as imobilizações estão sendo efetuados dentro do prazo estabelecido?				
f) o encerramento das ordens de imobilização contempla as informações exigidas pela Agência Reguladora e o manual de procedimentos do prestador de serviços (caso houver)?				
17. As desativações em curso contêm as formalidades exigidas pela Agência Reguladora e o manual de procedimentos do prestador de serviços (caso houver) e contempla todos os custos envolvidos na operação?				
18. As manutenções e substituições de equipamentos contemplam todos os custos e as formalidades previstas no Manual de Contabilidade?				
19. Os valores das depreciações estão em níveis compatíveis com as normas estabelecidas no Manual de Contabilidade? (efetuar testes globais)				

20. O prestador de serviços está aproveitando os créditos das aquisições ou sobre as depreciações na base de cálculo do PIS e da COFINS?				
21. Existe controle adequado sobre os materiais do almoxarifado de manutenção? (ver procedimentos da recepção, de retirada, transferências, etc.)				
22. Existem valores de custos rateados para as imobilizações?				
23. O sistema de controle e registro das transferências para o Ativo Imobilizado em serviço é satisfatório?				
24. A movimentação de bens entre os centros de custos é disciplinada e formalizada a fim de manter o controle sobre a localização deles?				
25. Existe previsão de registro adequado sobre os ativos recebidos de terceiros?				
26. Existe previsão de registro adequado sobre os ativos em poder de terceiros?				
27. O prestador de serviços possui registros auxiliares ou contábeis para o controle de projetos financiados por instituição oficial de fomento interna ou externa?				
28. O prestador de serviços mantém arquivos cronológicos e documentação completa arquivada dos investimentos realizados?				
29. O prestador de serviços possui manual de procedimentos para a fiscalização de obras?				
30. O prestador de serviços possui banco de preços para fins de orçamento de obras e contratações?				
31. Existem controles de manutenção dos bens? Como se processa esse controle?				
32. Os investimentos realizados pelo prestador de serviços são controlados por Município?				
33. As informações contábeis estão segregadas em sistema de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, bem como bens de uso geral, diferenciando-se o Ativo Imobilizado técnico e as obras em andamento?				
34. Os bens doados ou cedidos pelas prefeituras ou outro órgão público, a serem revertidos quando do término do período de delegação do serviço público, recebem controle adequado visando possíveis indenizações ao término dos contratos?				
35. Os bens doados ou cedidos pelas prefeituras ou outro órgão público, a serem revertidos quando do término do período de delegação do serviço público, recebem controle adequado visando possíveis indenizações ao término dos contratos?				

36. Quanto ao Ativo Imobilizado em andamento, a entidade mantém sistematicamente o controle e acompanhamento dos custos dos investimentos realizados? Descreva de forma?				
37. No sistema de abastecimento de água, os controles são segregados em ativos empregados na captação de água, produção de água tratada e distribuição de água tratada?				
38. No sistema de esgotamento sanitário, os controles são segregados em ativos empregados na coleta, tratamento e disposição final?				
39. O reconhecimento dos custos do Ativo Imobilizado atende a Norma de Referência?				
40. O reconhecimento dos custos de peças e equipamentos, bem como outros ativos adquiridos atende a Norma de Referência?				
41. O valor contábil do Ativo Imobilizado é revisado periodicamente quanto ao valor recuperável dos mesmos?				
42. As taxas anuais de depreciação dos bens aplicadas conferem com as taxas homologadas pela Agência Reguladora?				
43. O prestador de serviços adota taxas de depreciação aceitas pela legislação fiscal? O prestador de serviços elabora análise técnica detalhada dos bens que compõem o Ativo Imobilizado para fins de estimar a vida útil econômica dos bens?				
44. As taxas de depreciação utilizadas estão em conformidade com a Norma de Referência?				
45. Os valores lançados no Ativo Imobilizado que se relacionam com as contas Materiais em Estoque e Despesas Antecipadas estão contabilizadas de acordo com a Norma de Referência?				
46. O prestador de serviços possui bens adquiridos por arrendamento mercantil? O tratamento contábil atende a Norma de Referências?				
47. Os adiantamentos a fornecedores para compra de estoques e Ativo Imobilizado são registrados dentro da conta específica no grupo de Estoques ou de Ativo Imobilizado?				
48. Todos os bens que forem constituídos, total ou parcialmente, a partir de recursos de terceiros não onerosos são controlados separadamente?				
49. Na assinatura do contrato de delegação, os bens afetos à prestação dos serviços, que serão transferidos ao patrimônio do prestador de serviços, são realizados mediante prévia avaliação e são controlados pelo sistema patrimonial por Município?				

50. O Município tem revertido bens por algum motivo? Descrever?				
51. Quaisquer valores ou bens que entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, destinarem ao Município para aplicação nos serviços poderão ser recebidos diretamente pelo prestador de serviços, que manterá o controle contábil e apresentará a devida prestação de contas. O prestador de serviços possui este tipo de operação e faz o controle adequado?				
52. No caso da questão anterior, os investimentos realizados pelas partes contratantes são contabilizados em favor de quem suportou seu pagamento?				
53. O prestador de serviços possui controle adequado dos gastos com benfeitorias realizadas em bens de terceiros?				
54.O prestador de serviços tem recebido qualquer bem em forma de doação?				
55. O prestador de serviços tem controle efetivo das reservas de reavaliação?				
56. O prestador de serviços mantém de forma organiza e manter registro de inventário dos bens vinculados à prestação dos serviços?				
57. O registro e inventário de bens vinculados à prestação dos serviços que são de uso compartilhado e que beneficie mais de um Município receber controle específico pelo prestador do serviço?				
58. O prestador de serviços encaminha anualmente à Agência Reguladora seu Plano de Investimentos na forma e no prazo por ela definido?				
59. Os custos relativos aos investimentos necessários ao cumprimento dos Planos de Investimentos são discriminados detalhadamente por Município e são enviados à Agência Reguladora periodicamente?				
60. O prestador de serviços envia à Agência Reguladora trimestralmente o Balancete contábil analítico contendo a movimentação de todas as contas do Ativo Imobilizado no prazo por ela definido?				
61. O prestador de serviços envia à Agência Reguladora o demonstrativo sugerido no Anexo VI desta Resolução no prazo por ela definido?				

ANEXO IV

Conceituação e Movimentação das contas

CÓDIGO	NOME DA CONTA	FUNÇÃO DA CONTA	DÉBITO	CRÉDITO
15.000	Imobilizado Técnico	Conta razão que acumula os investimentos de caráter permanente, de propriedade da Companhia, efetuados em instalações técnicas integrantes de sistemas de abastecimento de água e esgoto, coleta e tratamento de resíduos sólidos e em bens de uso administrativo.		
15.100	Sistemas de Água	Grupo de contas que acumula os investimentos efetuados para exploração dos serviços e produção e distribuição de água.		
15.110	Produção de Água – Custo	Conta que acumula os investimentos em bens e instalações necessárias à produção de água.		
15.111	Captação	Subconta que registra a movimentação dos valores relativos aos investimentos efetuados em instalações técnicas, destinadas à captação de água.	Debita-se: pelas aquisições, incorporações e transferências internas e de obras em andamento (conta 16.100).	Credita-se: pelas baixas e transferências internas.
15.112	Adução de Água Bruta	Subconta que registra a movimentação dos valores relativos aos investimentos efetuados em instalações técnicas, destinadas ao transporte de água bruta.	Debita-se: pelas aquisições, incorporações e transferências internas e de obras em andamento (conta 16.100).	Credita-se: pelas baixas e transferências internas.

15.113	Tratamento	Subconta que registra a movimentação dos valores relativos aos investimentos efetuados em instalações técnicas, destinadas ao tratamento de água para consumo.	Debita-se: pelas aquisições, incorporações e transferências internas e de obras em andamento (conta 16.100).	Credita-se: pelas baixas e transferências internas.
15.114	Proteção e Preservação Ambiental	Subconta que registra a movimentação dos valores relativos aos investimentos efetuados em instalações técnicas, destinadas a proteção e preservação ambiental	Debita-se: pelas aquisições, incorporações e transferências internas e de obras em andamento (conta 16.100).	Credita-se: pelas baixas e transferências internas.
15.120	Distribuição Água – Custos	Conta que acumula os investimentos em bens e instalações necessárias para distribuição de água tratada.		
15.121	Reservação	Subconta que registra a movimentação dos valores relativos aos investimentos efetuados em instalações técnicas, destinadas a reservação de água tratada.	Debita-se: pelas aquisições, incorporações e transferências internas e de obras em andamento (conta 16.100).	Credita-se: pelas baixas e transferências internas
15.122	Adutoras, Redes e Ramais	Subconta que registra a movimentação dos valores relativos aos investimentos efetuados em instalações técnicas, destinadas a distribuição de água tratada.	Debita-se: pelas aquisições, incorporações e transferências internas e de obras em andamento (conta 16.100).	Credita-se: pelas baixas e transferências internas.

15.150	Produção Água – Depreciações Acumuladas (CR)	Conta que acumula as parcelas de depreciação dos investimentos em bens e instalações necessárias à produção de água.		
15.151	Captação (CR)	Subconta que registra as parcelas de depreciação relativos aos investimentos efetuados em instalações técnicas, destinadas à captação de água.	Debita-se: pela baixa dos bens.	Credita-se: pelo valor das parcelas da depreciação do período.
15.152	Adução de Água Bruta (CR)	Subconta que registra as parcelas de depreciação relativas aos investimentos efetuados em instalações técnicas, destinadas ao transporte de água bruta.	Debita-se: pela baixa dos bens.	Credita-se: pelo valor das parcelas da depreciação do período.
15.153	Tratamento (CR)	Subconta que registra as parcelas de depreciação relativos aos investimentos efetuados em instalações técnicas, destinadas ao tratamento de água para consumo.	Debita-se: pela baixa dos bens.	Credita-se: pelo valor das parcelas da depreciação do período.
15.154	Proteção e Preservação Ambiental (CR)	Subconta que registra as parcelas de depreciação relativos aos investimentos efetuados em instalações técnicas, destinadas a proteção e preservação ambiental.	Debita-se: pela baixa dos bens.	Credita-se: pelo valor das parcelas da depreciação do período.
15.160	Distribuição de Água – Depreciações Acumuladas (CR)	Conta que acumula as parcelas de depreciação dos investimentos em bens e instalações necessárias à distribuição de água.		
15.161	Reservação (CR)	Subconta que registra as parcelas de depreciação relativos aos investimentos efetuados em instalações técnicas, destinadas reservação de água tratada.	Debita-se: pela baixa dos bens.	Credita-se: pelo valor das parcelas da depreciação do período.
15.162	Adutoras, Redes e Ramais (CR)	Subconta que registra as parcelas de depreciação relativos aos investimentos efetuados em instalações técnicas, destinadas a distribuição de água tratada para as unidades consumidoras.	Debita-se: pela baixa dos bens.	Credita-se: pelo valor das parcelas da depreciação do período.
15.190	Ajuste a Valor Recuperável (CR	Conta que acumula o ajuste do valor recuperável do ativo.		

15.191	Produção Água (CR)	Subconta que registra a redução do valor recuperável para bens relacionados à produção de água.	Debita-se: pela reversão do valor constituído.	Credita-se: pela constituição de valor.
15.192	Distribuição de Água (CR)	Subconta que registra a redução do valor recuperável para bens relacionados à distribuição de água.	Debita-se: pela reversão do valor constituído.	Credita-se: pela constituição de valor.
15.200	Sistemas de Esgoto	Grupo de contas que acumula os investimentos efetuados para exploração dos serviços de coleta, tratamento de esgoto e construção de ramais, redes e emissários.		
15.210	Esgoto Sanitário – Custos	Conta que acumula os investimentos em bens e instalações necessárias para coleta, tratamento e disposição final de esgoto.		
15.211	Ramais, Redes e Emissários	Subconta que registra a movimentação dos valores relativos aos investimentos realizados em instalações técnicas, destinados a coleta de esgoto.	Debita-se: pelas aquisições, incorporações e transferências internas e de obras em andamento (conta 16.200).	Credita-se: pelas baixas e transferências internas.
15.212	Tratamento	Subconta que registra a movimentação dos valores relativos aos investimentos realizados em instalações técnicas, destinados ao tratamento de esgoto.	Debita-se: pelas aquisições, incorporações e transferências internas e de obras em andamento (conta 16.200).	Credita-se: pelas baixas e transferências internas.
15.250 – Esgoto Sanitário	Depreciação Acumulada (CR)	Conta que acumula as parcelas de depreciação dos investimentos em bens e instalações necessárias para coleta, tratamento e disposição final de esgoto.		

15.251	Ramais, Redes e Emissários (CR)	Subconta que registra as parcelas de depreciação relativos aos investimentos efetuados em instalações técnicas, destinadas a coleta de esgoto.	Debita-se: pela baixa dos bens.	Credita-se: pelo valor das parcelas da depreciação do período.
15.252	Tratamento (CR)	Subconta que registra as parcelas de depreciação relativos aos investimentos efetuados em instalações técnicas, destinados ao tratamento de esgoto.	Debita-se: pela baixa dos bens.	Credita-se: pelo valor das parcelas da depreciação do período.
15.290	Ajuste a Valor Recuperável (CR)	Conta que acumula o ajuste do valor recuperável do ativo.		
15.291	Esgotamento Sanitário (CR)	Subconta que registra a redução do valor recuperável para bens relacionados a esgotamento sanitário.	Debita-se: pela reversão do valor constituído.	Credita-se: pela constituição de valor.
15.300	Bens de Uso Administrativo	Grupo de contas que acumula os bens de uso administrativo.		
15.310	– Bens de Uso Administrativo – Custos	Conta que acumula os bens de uso administrativo.		
15.311	Bens de Uso Administrativo	Subconta que registra os bens de uso administrativo.	Debita-se: pelas aquisições, incorporações e transferências internas e de obras em andamento (conta 16.300).	Credita-se: pelas baixas e transferências internas.
15.350	Bens de Uso Administrativo – Depreciação Acumulada (CR)	Conta que acumula as depreciações acumuladas, referente a bens de uso administrativo.		

15.351	Bens de Uso Administrativo (CR)	Subconta que registra as parcelas de depreciação dos bens de uso administrativo.	Debita-se: pela baixa dos bens.	Credita-se: pelo valor das parcelas da depreciação do período.
15.390	Ajuste a Valor Recuperável (CR)	Conta que acumula o ajuste do valor recuperável do ativo.		
15.391	Ajuste a Valor Recuperável (CR)	Subconta que registra a redução do valor recuperável para bens de uso administrativo.	Debita-se: pela reversão do valor constituído.	Credita-se: pela constituição de valor.
15.900	Outras Imobilizações	Grupo de contas que acumula valores de bens que não estão sendo utilizados na operação dos sistemas de água e esgoto ou no uso administrativo.		
15.910	Outras Imobilizações – Custos	Conta que acumula valores de bens que não estão sendo utilizados na operação dos sistemas de água e esgoto ou no uso administrativo.		
15.911	Bens a serem baixados	Subconta que registra os valores a serem baixados, por inadequação e obsolescência, das demais rubricas do imobilizado.	Debita-se: no momento em que os bens recebem autorização para serem baixados.	Credita-se: no momento em que os bens são incinerados, doados ou abdicado.
15.912	Bens Patrimoniais Cedidos em Comodato	Subconta que registra os valores pagos por bens patrimoniais cedidos em comodato.	Debita-se: no momento em que os bens são cedidos.	Credita-se: pela baixa do bem.
15.913	Bens em Disponibilidade	Subconta que registra os bens disponíveis para uso, mas que a empresa ainda não está operando.	Debita-se: no momento em que o bem fica disponível para uso, mas ainda não está em uso.	Credita-se: no momento em que o bem entra em operação, quando é transferido para a respectiva rubrica.

15.914	Bens Patrimoniais em Reparação/ Manutenção	Subconta que registra os bens disponíveis para uso, mas que a empresa ainda não está operando.	Debita-se: no momento em que o bem fica disponível para uso, mas ainda não está em uso.	Credita-se: no momento em que o bem entra em operação, quando é transferido para a respectiva rubrica.
15.915	Bens Patrimoniais em Trânsito	Subconta que registra os bens do imobilizado em trânsito.	Debita-se: pela saída do bem das dependências ou controle da empresa.	Credita-se: pelo retorno dos bens aos departamentos ou controle da empresa.
15.950	Outras Imobilizações – Depreciações Acumuladas (CR)	Conta que acumula o saldo de depreciação referente aos outros bens do Ativo Imobilizado.		
15.951	Bens a Serem Baixados (CR)	Subconta que registra o saldo de depreciação acumulada dos ativos imobilizados a serem baixados.	Debita-se: pela baixa.	Credita-se: pelo valor das parcelas depreciadas do período.
15.952	Bens Patrimoniais Cedidos em Comodato (CR)	Subconta que registra o saldo de depreciação dos ativos imobilizado cedidos em comodato.	Debita-se: pela baixa por alienação, inadequação ou obsolescência.	Credita-se: pelo valor das parcelas depreciadas do período.
15.953	– Bens em Disponibilidade (CR)	Subconta que registra o saldo de depreciação dos ativos imobilizado em disponibilidades.	Debita-se: pela baixa por alienação, inadequação ou obsolescência.	Credita-se: pelo valor das parcelas depreciadas do período.

15.954	Bens Patrimoniais em Reparação/ Manutenção (CR)	Subconta que registra o saldo de depreciação dos ativos imobilizados em reparação e manutenção.	Debita-se: pela baixa por alienação, inadequação e obsolescência e pela transferência para a respectiva rubrica, quando a manutenção ou reparação termina.	Credita-se: pelo valor das parcelas depreciadas do período.
15.990	Ajuste a Valor Recuperável (CR)	Conta que acumula o valor recuperável referente aos outros bens do Ativo Imobilizado.		
15.991	Outras Imobilizações (CR)	Subconta que registra a redução do valor recuperável referente aos outros bens do Ativo Imobilizado.	Debita-se: pela reversão do valor constituído.	Credita-se: pela constituição de valor.
16 .000	Projetos e Obras em Andamento	Conta razão que acumula os investimentos realizados, durante a etapa de construção, em instalações técnicas para ampliação e/ou melhoria de sistemas de água e esgoto, de coleta e tratamento de resíduos sólidos e de bens de uso administrativo. Essas aplicações incluem também os custos de estudos e projetos, de financiamentos e da administração de obras incorridos durante as fases de planejamento e execução das mesmas.		
16.100	Sistemas de Água	Grupo de contas que acumula os valores relativos aos investimentos feitos para execução de obras para os serviços de abastecimento de água.		

16.110	Produção Água	Projetos e Obras de Expansão e Implantação.	Conta que acumula os valores dos investimentos feitos na execução de obras e instalações técnicas destinados à produção de água.	
16.111	Captação	Subconta que registra a movimentação dos valores relativos aos investimentos realizados em obras que irão formar o conjunto de instalações técnicas a serem utilizadas na captação de água bruta.	Debita-se: pelos gastos incorridos no projeto.	Credita-se: pelas transferências as subcontas da conta razão 14 e 15, ao término da obra.
16.112	Adução de Água Bruta	Subconta que registra a movimentação dos valores relativos aos investimentos realizados em obras que irão formar o conjunto de instalações técnicas a serem utilizadas no transporte de água bruta.	Debita-se: pelos gastos incorridos no projeto.	Credita-se: pelas transferências as subcontas da conta razão 14 e 15, ao término da obra.
16.113	Tratamento	Subconta que registra a movimentação dos valores relativos aos investimentos realizados em obras que irão formar o conjunto de instalações técnicas a serem utilizadas no tratamento de água para consumo.	Debita-se: pelos gastos incorridos no projeto.	Credita-se: pelas transferências as subcontas da conta razão 14 e 15, ao término da obra.
16.114	Proteção e Preservação Ambiental	Subconta que registra o imobilizado técnico em andamento, relativos aos investimentos efetuados em instalações técnicas, destinadas a proteção e preservação ambiental.	Debita-se: pelos gastos incorridos no projeto.	Credita-se: pela transferência para o imobilizado, no momento em que a obra termina e entra em operação.

16.118	Custos Financeiros	Subconta que registra a movimentação dos valores relativos aos encargos de juros e taxas sobre financiamentos de obras de produção de água.	Debita-se: pelos gastos incorridos no projeto.	Credita-se: pelas transferências as subcontas da conta razão 14 e 15, ao término da obra.
16.119	Custos Gerais de Estudos, Projetos e Obras	Subconta que registra a movimentação dos valores relativos a custos gerais de estudos, projetos e obras de abastecimento de água.	Debita-se: pelos gastos incorridos no projeto.	Credita-se: pelas transferências as subcontas da conta razão 14 e 15, ao término da obra.
16.120	Distribuição Água - Projetos e Obras de Expansão e Implantação	Conta que acumula os valores dos investimentos feitos na execução de obras de instalações técnicas destinadas à distribuição de água tratada.		
16.121	Reservação	Subconta que registra a movimentação dos valores relativos aos investimentos realizados em obras que irão formar o conjunto de instalações técnicas a serem utilizadas na reservação de água tratada.	Debita-se: pelos gastos incorridos no projeto.	Credita-se: pelas transferências as subcontas da conta razão 14 e 15, ao término da obra.
16.122	Adutoras, Redes e Ramais	Subconta que registra a movimentação dos valores relativos aos investimentos realizados em obras que irão formar o conjunto de instalações técnicas a serem utilizadas na distribuição de água tratada.	Debita-se: pelos gastos incorridos no projeto.	Credita-se: pelas transferências as subcontas da conta razão 14 e 15, ao término da obra.
16.128	Custos Financeiros	Subconta que registra a movimentação dos valores relativos aos encargos de juros e taxas sobre financiamentos de obras de distribuição de água.	Debita-se: pelos gastos incorridos no projeto.	Credita-se: pelas transferências as subcontas da conta razão 14 e 15, ao término da obra.

16.129	Custos Gerais de Estudos, Projetos e Obras	Subconta que registra o imobilizado técnico em andamento de gastos gerais com estudos, projetos e obras de operação imediata.	Debita-se: pelos gastos incorridos no projeto.	Credita-se: pela transferência para o imobilizado, no momento em que a obra termina e entra em operação.
16.200	Sistemas de Esgoto	Grupo de contas que acumula os valores relativos aos investimentos feitos para execução de obras para os serviços esgotamento sanitário.		
16.210	Esgoto Sanitário - Projetos e Obras de Expansão e Implantação	Conta que acumula os valores dos investimentos feitos na execução de obras e instalações técnicas destinados aos serviços de esgotamento sanitário.		
16.211	Ramais, Redes e Emissários	Subconta que registra a movimentação dos valores relativos aos investimentos realizados em obras que irão formar o conjunto de instalações técnicas a serem utilizadas na coleta de esgoto.	Debita-se: pelos gastos incorridos no projeto.	Credita-se: pelas transferências as subcontas da conta razão 14 e 15, ao término da obra.
16.212	Tratamento	Subconta que registra a movimentação dos valores relativos aos investimentos realizados em obras que irão formar o conjunto de instalações técnicas a serem utilizadas no tratamento de esgoto.	Debita-se: pelos gastos incorridos no projeto.	Credita-se: pelas transferências as subcontas da conta razão 14 e 15, ao término da obra.
16.218	Custos Financeiros	Subconta que registra a movimentação dos valores relativos aos encargos de juros e taxas sobre financiamentos de obras de esgotamento sanitário.	Debita-se: pelos gastos incorridos no projeto.	Credita-se: pelas transferências as subcontas da conta razão 14 e 15, ao término da obra.
16.219	Custos Gerais de Estudos, Projetos e Obras	Subconta que registra a movimentação dos valores relativos a custos gerais de estudos, projetos e obras de esgotamento sanitário.	Debita-se: pelos gastos incorridos no projeto.	Credita-se: pelas transferências às subcontas da conta razão 14 e 15, ao término da obra.

16.300	Projetos e Obras Administrativas	Grupo de contas que acumula os valores relativos aos investimentos feitos na execução de obras para uso administrativo.		
16.310	Projetos e Obras Administrativas	Contas que acumula os valores relativos aos investimentos feitos na execução de obras para uso administrativo.		
16.311	Projetos e Obras Administrativas	Subconta que registra a movimentação dos valores relativos aos investimentos feitos na execução de obras para uso administrativo e que não estão vinculados diretamente aos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta e tratamento de resíduos sólidos.	Debita-se: pelos gastos incorridos no projeto.	Credita-se: pelas transferências as subcontas da conta razão 14 e 15, ao término da obra.
16.400	Projetos e Obras de Resíduos Sólidos	Grupo de contas que acumula os valores relativos aos investimentos feitos para execução de obras de coleta e tratamento de resíduos sólidos.		
16.410	Resíduos Sólidos	Conta que acumula os valores dos investimentos feitos na execução de obras e instalações técnicas destinados à coleta e tratamento de resíduos sólidos.		
16.411	Coleta	Subconta que registra a movimentação dos valores relativos aos investimentos realizados em obras que irão formar o conjunto de instalações técnicas a serem utilizados na coleta de resíduos sólidos.	Debita-se: pelos gastos incorridos no projeto.	Credita-se: pelas transferências as subcontas da conta razão 14 e 15, ao término da obra.
16.412	Tratamento	Subconta que registra a movimentação dos valores relativos aos investimentos realizados em obras que irão formar o conjunto de instalações técnicas a serem utilizados no tratamento de resíduos sólidos.	Debita-se: pelos gastos incorridos no projeto.	Credita-se: pelas transferências as subcontas da conta razão 14 e 15, ao término da obra.
16.418	Custos Financeiros	Subconta que registra a movimentação dos valores relativos aos encargos de juros e taxas sobre financiamentos de obras de coleta e tratamento de resíduos sólidos.	Debita-se: pelos gastos incorridos no projeto.	Credita-se: pelas transferências as subcontas da conta razão 14 e 15, ao término da obra.

16.419	Custos Gerais de Estudos, Projetos e Obras	Subconta que registra a movimentação dos valores relativos a custos gerais de estudos, projetos e obras de coleta e tratamento de resíduos sólidos.	Debita-se: pelos gastos incorridos no projeto.	Credita-se: pelas transferências as subcontas da conta razão 14 e 15, ao término da obra.
16.700	Estoque para Obras	Grupo de contas que acumula os valores referentes a materiais destinados a obras em instalações técnicas dos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta e tratamento de resíduos sólidos e outras obras para uso administrativo.		
16.710	Materiais para Obra	Conta que acumula os valores referentes a materiais destinados especificamente para execução de obras.		
16.711	Materiais para Obra	Subconta que registra a movimentação de valores referente aos materiais específicos para execução de obras.	Debita-se: pela aquisição dos materiais para estoques e pelas transferências internas entre os diversos almoxarifados.	Credita-se: pela incorporação do material na obra, pela perda ou inutilização do bem, e pelas transferências internas entre os diversos almoxarifados.
16.720	Materiais em Trânsito	Conta que acumula os valores dos materiais destinados à obra, quando os mesmos estão em trânsito entre os canteiros de obra da empresa, ou entre o estoque da Companhia.		
16.721	Materiais em Trânsito	Subconta que registra os valores dos materiais destinados à obra, quando os mesmos estão em trânsito entre os canteiros de obra da empresa, ou entre o estoque da Companhia.	Debita-se: pela saída do material do estoque da matriz ou das obras, e pelo retorno dos mesmos.	Credita-se: no momento em que o material chega a seu destino.
16.740	Materiais em Poder de Terceiros	Conta que acumula os valores dos materiais destinados à obra, quando os mesmos estão em poder de prestadores de serviços, empreiteiras, ou terceiros.		

16.741	Materiais em Poder de Terceiros	Subconta que registra os valores dos materiais destinados à obra, quando os mesmos estão em poder de prestadores de serviços, empreiteiras e outros.	Debita-se: pela entrega dos materiais.	Credita-se: pela devolução dos materiais ou pela aplicação em obras.
16.790	Ajuste a Valor Recuperável de Estoques para Obra (CR)	Conta que acumula o valor recuperável referente a materiais em estoque de obras em andamento.		

ANEXO V

ELENCO DE CONTAS DO ATIVO IMOBILIZADO

Transcreve-se neste Anexo V, em sua alínea *a*, a estrutura de informações apresentada no Manual de Contabilidade da Aesbe contendo as contas contábeis necessárias ao controle patrimonial dos bens empregados na cadeia de valor dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Na alínea *b*, constam as rubricas de controle dos gastos por natureza contábil previstos no Manual de Contabilidade da Aesbe. Na alínea *c*, contam as contas contábeis previstas no Manual de Contabilidade da ARCE para o controle do Ativo Imobilizado. Na alínea *d*, descreve-se a Função, a Técnica de Funcionamento e as Notas referentes à utilização das rubricas contábeis apresentadas na alínea *c* sobre o Elenco de Contas do Ativo Imobilizado, conforme as previsões do Manual de Contabilidade da ARCE:

O Manual de Contabilidade da Aesbe apresenta o controle patrimonial pela cadeia de valor da atividade, segregado o abastecimento de água pela produção e distribuição e o esgotamento sanitário em ramais, redes, emissários e tratamento, sendo os bens administrativos controlados a parte. Já o Manual de Contabilidade da ARCE descreve a abertura das contas contábeis por tipo de Ativo Imobilizado técnico: água, esgotamento sanitário e bens administrativos.

Pode-se concluir que os Manuais de Contabilidade se complementam, diferenciando-se na forma de abertura dos seus Elencos de Contas, sendo que o Manual da Aesbe apresenta as informações do Ativo Imobilizado pela cadeia de valor e tipo de serviço, bem como o controle por natureza dos gastos, e o Manual da ARCE apresenta a abertura do Ativo Imobilizado por tipo de serviços, além do controle de gastos por natureza dos bens.

a) Apresenta-se, a seguir, a estrutura dos dados contábeis consolidados do Ativo Imobilizado técnico previsto no Manual de Contabilidade da Aesbe. A estrutura contábil é apresentada nessa ordem: Prefixo

– Conta Razão – Conta e Sub-Conta – Unidade da Estrutura – Conta Análise – Número Terceiro – Referência – Conceito.

XXXXXXX 15 IMOBILIZADO TÉCNICO

XXXXXXX 15 100 SISTEMAS DE ÁGUA

XXXXXXX 15 110 Produção Água - Custo

XXXXXXX 15 111 XXX XXXX XXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXX Captação

XXXXXXX 15 112 XXX XXXX XXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXX Adução de Água Bruta

XXXXXXX 15 113 XXX XXXX XXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXX Tratamento

XXXXXXX 15 114 XXX XXXX XXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXX Proteção e Preservação Ambiental

XXXXXXX 15 120 Distribuição Água - Custo

XXXXXXX 15 121 XXX XXXX XXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXX Reservação

XXXXXXX 15 122 XXX XXXX XXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXX Adutoras, Redes e Ramais

XXXXXXX 15 150 Produção Água - Depreciações Acumuladas (CR)

XXXXXXX 15 151 XXX XXXX - - Captação (CR)

XXXXXXX 15 152 XXX XXXX - - Adução de Água Bruta (CR)

XXXXXXX 15 153 XXX XXXX - - Tratamento (CR)

XXXXXXX 15 154 XXX XXXX - - Proteção e Preservação Ambiental (CR)

XXXXXXX 15 160 Distribuição de Água - Depreciações Acumuladas (CR)

XXXXXXX 15 161 XXX XXXX - - Reservação (CR)

XXXXXXX 15 162 XXX XXXX - - Adutoras, Redes e Ramais (CR)

XXXXXXX 15 190 Ajuste a Valor Recuperável (CR)

XXXXXXX 15 191 XXX XXXX - - Produção de Água (CR)

XXXXXXX 15 192 XXX XXXX - - Distribuição de Água (CR)

XXXXXXX 15 200 SISTEMAS DE ESGOTO

XXXXXXX 15 210 Esgoto Sanitário - Custos

XXXXXXX 15 211 XXX XXXX XXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXX Ramais, Redes e Emissários
XXXXXXX 15 212 XXX XXXX XXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXX Tratamento
XXXXXXX 15 250 Esgoto Sanitário - Depreciações Acumuladas (CR)
XXXXXXX 15 251 XXX XXXX - - Ramais, Redes e Emissários (CR)
XXXXXXX 15 252 XXX XXXX - - Tratamento (CR)
XXXXXXX 15 290 XXX Ajuste a Valor Recuperável (CR)
XXXXXXX 15 291 XXX XXXX - - Esgoto Sanitário (CR)
XXXXXXX 15 300 BENS DE USO ADMINISTRATIVO
XXXXXXX 15 310 Bens de Uso Administrativo - Custos
XXXXXXX 15 311 XXX XXXX XXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXX Bens de Uso Administrativo
XXXXXXX 15 350 Bens de Uso Administrativo - Depreciações Acumuladas (CR)
XXXXXXX 15 351 XXX XXXX - - Bens de Uso Administrativo Depreciações Acumuladas (CR)
XXXXXXX 15 390 Ajuste a Valor Recuperável (CR)
XXXXXXX 15 391 XXX XXXX - - Ajuste a Valor Recuperável (CR)
XXXXXXX 15 900 OUTRAS IMOBILIZAÇÕES
XXXXXXX 15 910 Outras Imobilizações - Custo
XXXXXXX 15 911 XXX XXXX XXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXX Bens a Serem Baixados
XXXXXXX 15 912 XXX XXXX XXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXX Bens Patrimoniais Cedidos em Comodato
XXXXXXX 15 913 XXX XXXX XXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXX Bens em Disponibilidade
XXXXXXX 15 914 XXX XXXX XXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXX Bens Patrim. em Reparação/Manutenção
XXXXXXX 15 915 XXX XXXX XXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXX Bens Patrimoniais em Trânsito
XXXXXXX 15 950 Outras Imobilizações - Depreciações Acumuladas (CR)

XXXXXXX 15 951 XXX XXXX - - Bens a Serem Baixados (CR)
XXXXXXX 15 952 XXX XXXX - - Bens Patrimoniais Cedidos em Comodato (CR)
XXXXXXX 15 953 XXX XXXX - - Bens em Disponibilidade (CR)
XXXXXXX 15 954 XXX XXXX - -Bens Patrimoniais em Reparação/ Manutenção (CR)
XXXXXXX 15 990 Ajuste a Valor Recuperável (CR)
XXXXXXX 15 991 XXX XXXX - - Outras Imobilizações (CR)
XXXXXXX 16 PROJETOS E OBRAS EM ANDAMENTO
XXXXXXX 16 100 SISTEMAS DE ÁGUA
XXXXXXX 16 110 Produção Água - Projetos e Obras de Expansão e Implantação
XXXXXXX 16 111 XXX XXXX XXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXX Captação
XXXXXXX 16 112 XXX XXXX XXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXX Adução de Água Bruta
XXXXXXX 16 113 XXX XXXX XXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXX Tratamento
XXXXXXX 16 114 XXX XXXX XXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXX Proteção e Reservação Ambiental
XXXXXXX 16 118 XXX XXXX XXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXX Custos Financeiros
XXXXXXX 16 119 XXX XXXX XXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXX Custos Gerais de Estudos, Proj. e Obras
XXXXXXX 16 120 Distribuição Água - Projetos e Obras de Expansão e Implantação
XXXXXXX 16 121 XXX XXXX XXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXX Reservação
XXXXXXX 16 122 XXX XXXX XXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXX Adutoras, Redes e Ramais
XXXXXXX 16 129 XXX XXXX XXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXX Custos Gerais de Estudos, Proj. e Obras
XXXXXXX 16 200 SISTEMAS DE ESGOTO

XXXXXXX 16 210 Esgoto Sanitário - Projetos e Obras de Expansão e Implantação
XXXXXXX 16 211 XXX XXXX XXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXX Ramais, Redes e Emissários
XXXXXXX 16 212 XXX XXXX XXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXX Tratamento
XXXXXXX 16 218 XXX XXXX XXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXX Custos Financeiros
XXXXXXX 16 219 XXX XXXX XXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXX Custos Gerais de Estudos, Proj. e Obras
XXXXXXX 16 300 PROJETOS E OBRAS ADMINISTRATIVAS
XXXXXXX 16 310 Projetos e Obras Administrativas
XXXXXXX 16 311 XXX XXXX XXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXX Projetos e Obras Administrativas
XXXXXXX 16 700 ESTOQUES PARA OBRAS
XXXXXXX 16 710 Materiais para Obra
XXXXXXX 16 711 XXX XXXX - - Materiais para Obra
XXXXXXX 16 720 Materiais em Trânsito
XXXXXXX 16 721 XXX XXXX - - Materiais em Trânsito
XXXXXXX 16 740 Materiais em Poder de Terceiros
XXXXXXX 16 741 XXX XXXX - - Materiais em Poder de Terceiros
XXXXXXX 16 790 Ajuste a Valor Recuperável de Estoques para Obra (CR)
XXXXXXX 16 791 XXX XXXX - - Ajuste a Valor Recuperável de Estoques para Obras (CR)

b) Conforme previsão no Manual de Contabilidade da AESBE, abertura do Ativo Imobilizado é realizado de acordo com os Gastos por Natureza.

800 Investimentos no Imobilizado Técnico

801 Terrenos	802 Poços	803 Barragens	804 Construções Civis	805 Benfeitorias	806 Tubulações
807 Ligações Prediais	808 Instalações	809 Hidrômetros	810 Macromedi-dores	811 Equipamen-tos	812 Móveis e Utensílios
813 Equipa-mentos de Informática	814 Programas de Informática	815 Veículos	816 Máquinas, Tratores e Similares	817 Ferramentas	818 Direito de Uso de Linhas de Transmissão
820 Proteção e Preservação Ambiental	821 Concessões para Uso e Operação de Sistemas	890 Bens Patrimo-niais a Incor-porar			

c) Elenco de Contas do Ativo Imobilizado apresentado no Manual de Contabilidade da ARCE:

1.2.03 Imobilizado

1.2.03.01 1º Imobilizado Técnico - Água

1.2.03.01.01 2º Imobilizado Técnico - Valor Líquido
1.2.03.01.01.01 3º Imobilizado Técnico – Custo
1.2.03.01.01.01.01 4º Terrenos
1.2.03.01.01.01.02 4º Obras Civis
1.2.03.01.01.01.03 4º Máquinas, Aparelhos e Equipamentos
1.2.03.01.01.01.04 4º Computadores e Periféricos
1.2.03.01.01.01.05 4º Software
1.2.03.01.01.01.06 4º Móveis e Utensílios
1.2.03.01.01.01.07 4º Veículos
1.2.03.01.01.01.08 4º Ferramentas
1.2.03.01.01.01.09 4º Benfeitoria em Bens de Terceiros
1.2.03.01.01.01.10 4º Instalações
1.2.03.01.01.01.11 4º Instalações de Tratamento
1.2.03.01.01.01.12 4º Poços
1.2.03.01.01.01.13 4º Adutoras
1.2.03.01.01.01.14 4º Redes distribuidoras
1.2.03.01.01.01.15 4º Ligações Prediais

1.2.03.01.01.01.16 4º Reservatórios
1.2.03.01.01.01.17 4º Estações Elevatórias
1.2.03.01.01.01.18 4º Medidores
1.2.03.01.01.02 3º (-) Imobilizado Técnico - Depreciação Acumulada
1.2.03.01.01.02.01 4º (-) Obras Civis
1.2.03.01.01.02.02 4º (-) Máquinas, Aparelhos e Equipamentos
1.2.03.01.01.02.03 4º (-) Computadores e Periféricos
1.2.03.01.01.02.04 4º (-) Software
1.2.03.01.01.02.05 4º (-) Móveis e Utensílios
1.2.03.01.01.02.06 4º (-) Veículos
1.2.03.01.01.02.07 4º (-) Ferramentas
1.2.03.01.01.02.08 4º (-) Benfeitoria em Bens de Terceiros
1.2.03.01.01.02.09 4º (-) Instalações
1.2.03.01.01.02.10 4º (-) Instalações de Tratamento
1.2.03.01.01.02.11 4º (-) Poços
1.2.03.01.01.02.12 4º (-) Adutoras
1.2.03.01.01.02.13 4º (-) Redes distribuidoras
1.2.03.01.01.02.14 4º (-) Ligações Prediais
1.2.03.01.01.02.15 4º (-) Reservatórios
1.2.03.01.01.02.16 4º (-) Estações Elevatórias
1.2.03.01.01.02.17 4º (-) Medidores
1.2.03.01.02 2º Imobilizado Técnico - Em Andamento - Água
1.2.03.01.02.01 3º Imobilizado Técnico - Em Andamento
1.2.03.01.02.01.01 4º Terrenos
1.2.03.01.02.01.02 4º Obras Civis
1.2.03.01.02.01.03 4º Máquinas, Aparelhos e Equipamentos
1.2.03.01.02.01.04 4º Computadores e Periféricos
1.2.03.01.02.01.05 4º Software
1.2.03.01.02.01.06 4º Móveis e Utensílios
1.2.03.01.02.01.07 4º Veículos
1.2.03.01.02.01.08 4º Ferramentas
1.2.03.01.02.01.09 4º Benfeitoria em Bens de Terceiros
1.2.03.01.02.01.10 4º Instalações

1.2.03.01.02.01.11 4º Instalações de Tratamento
1.2.03.01.02.01.12 4º Poços
1.2.03.01.02.01.13 4º Adutoras
1.2.03.01.02.01.14 4º Redes distribuidoras
1.2.03.01.02.01.15 4º Ligações Prediais
1.2.03.01.02.01.16 4º Reservatórios
1.2.03.01.02.01.17 4º Estações Elevatórias
1.2.03.01.02.01.18 4º Medidores
1.2.03.01.02.01.99 4º Adiantamento a Fornecedores de Imobilizado
1.2.03.02 1º Imobilizado Técnico - Esgoto
1.2.03.02.01 2º Imobilizado Técnico - Valor Líquido
1.2.03.02.01.01 3º Imobilizado Técnico - Custo
1.2.03.02.01.01.01 4º Terrenos
1.2.03.02.01.01.02 4º Obras civis
1.2.03.02.01.01.03 4º Máquinas, Aparelhos e Equipamentos
1.2.03.02.01.01.04 4º Computadores e Periféricos
1.2.03.02.01.01.05 4º Software
1.2.03.02.01.01.06 4º Móveis e Utensílios
1.2.03.02.01.01.07 4º Veículos
1.2.03.02.01.01.08 4º Ferramentas
1.2.03.02.01.01.09 4º Benfeitoria em Bens de Terceiros
1.2.03.02.01.01.10 4º Instalações
1.2.03.02.01.01.11 4º Instalações de Tratamento
1.2.03.02.01.01.12 4º Troncos/Interceptores/Emissários/Recalque
1.2.03.02.01.01.13 4º Redes coletoras
1.2.03.02.01.01.14 4º Ligações Prediais
1.2.03.02.01.01.15 4º Estações Elevatórias
1.2.03.02.01.01.16 4º Medidores
1.2.03.02.01.02 3º (-) Imobilizado Técnico - Depreciação Acumulada
1.2.03.02.01.02.01 4º (-) Obras Civis
1.2.03.02.01.02.02 4º (-) Máquinas, Aparelhos e Equipamentos
1.2.03.02.01.02.03 4º (-) Computadores e Periféricos
1.2.03.02.01.02.04 4º (-) Software

1.2.03.02.01.02.05 4º (-) Móveis e Utensílios
1.2.03.02.01.02.06 4º (-) Veículos
1.2.03.02.01.02.07 4º (-) Ferramentas
1.2.03.02.01.02.08 4º (-) Benfeitoria em Bens de Terceiros
1.2.03.02.01.02.09 4º (-) Instalações
1.2.03.02.01.02.10 4º (-) Instalações de Tratamento
1.2.03.02.01.02.11 4º (-) Troncos/Interceptores/Emissários/Recalque
1.2.03.02.01.02.12 4º (-) Redes coletoras
1.2.03.02.01.02.13 4º (-) Ligações Prediais
1.2.03.02.01.02.14 4º (-) Estações Elevatórias
1.2.03.02.01.02.15 4º (-) Medidores
1.2.03.02.02 2º Imobilizado Técnico - Em Andamento - Esgoto
1.2.03.02.02.01 3º Imobilizado Técnico - Em Andamento
1.2.03.02.02.01.01 4º Terrenos
1.2.03.02.02.01.02 4º Obras civis
1.2.03.02.02.01.03 4º Máquinas, Aparelhos e Equipamentos
1.2.03.02.02.01.04 4º Computadores e Periféricos
1.2.03.02.02.01.05 4º Software
1.2.03.02.02.01.06 4º Móveis e Utensílios
1.2.03.02.02.01.07 4º Veículos
1.2.03.02.02.01.08 4º Ferramentas
1.2.03.02.02.01.09 4º Benfeitoria em Bens de Terceiros
1.2.03.02.02.01.10 4º Instalações
1.2.03.02.02.01.11 4º Instalações de Tratamento
1.2.03.02.02.01.12 4º Troncos/Interceptores/Emissários/Recalque
1.2.03.02.02.01.13 4º Redes coletoras
1.2.03.02.02.01.14 4º Ligações Prediais
1.2.03.02.02.01.15 4º Estações Elevatórias
1.2.03.02.02.01.16 4º Medidores
1.2.03.03 1º Imobilizado Administrativo
1.2.03.03.01 2º Imobilizado Administrativo - Valor Líquido
1.2.03.03.01.01 3º Imobilizado Administrativo - Custo
1.2.03.03.01.01.01 4º Terrenos

1.2.03.03.01.01.02 4º Obras Civis
1.2.03.03.01.01.03 4º Máquinas, Aparelhos e Equipamentos
1.2.03.03.01.01.04 4º Computadores e Periféricos
1.2.03.03.01.01.05 4º Software
1.2.03.03.01.01.06 4º Móveis e Utensílios
1.2.03.03.01.01.07 4º Veículos
1.2.03.03.01.01.08 4º Ferramentas
1.2.03.03.01.01.09 4º Benfeitoria em Bens de Terceiros
1.2.03.03.01.01.10 4º Instalações
1.2.03.03.01.02 3º (-) Imobilizado Administrativo - Depreciação Acumulada
1.2.03.03.01.02.01 4º (-) Obras Civis
1.2.03.03.01.02.02 4º (-) Máquinas, Aparelhos e Equipamentos
1.2.03.03.01.02.03 4º (-) Computadores e Periféricos
1.2.03.03.01.02.04 4º (-) Software
1.2.03.03.01.02.05 4º (-) Móveis e Utensílios
1.2.03.03.01.02.06 4º (-) Veículos
1.2.03.03.01.02.07 4º (-) Ferramentas
1.2.03.03.01.02.08 4º (-) Benfeitoria em Bens de Terceiros
1.2.03.03.01.02.09 4º (-) Instalações
1.2.03.03.02 2º Imobilizado Administrativo - Em Andamento
1.2.03.02.02.01 3º Imobilizado Administrativo - Em Andamento
1.2.03.02.02.01.01 4º Terrenos
1.2.03.02.02.01.02 4º Obras Civis
1.2.03.02.02.01.03 4º Máquinas, Aparelhos e Equipamentos
1.2.03.02.02.01.04 4º Computadores e Periféricos
1.2.03.02.02.01.05 4º Software
1.2.03.02.02.01.06 4º Móveis e Utensílios
1.2.03.02.02.01.07 4º Veículos
1.2.03.02.02.01.08 4º Ferramentas
1.2.03.02.02.01.09 4º Benfeitoria em Bens de Terceiros
1.2.03.02.02.01.10 4º Instalações
d) Descreve-se, a seguir, a Função, a Técnica de Funcionamento e as No-

tas referentes à utilização das rubricas contábeis apresentadas na Alínea anterior sobre o Elenco de Contas do Ativo Imobilizado conforme as previsões do Manual de Contabilidade da ARCE:
(Adaptado em função da reavaliação de ativos não mais ser aceita pela Legislação Societária)
Imobilizado Técnico – Água e Esgoto e Imobilizado Administrativo
Sistema: 1 – Ativo
Grupo do Sistema: 1.2 – Ativo Não Circulante
Subgrupo do Sistema: 1.2.03 – Imobilizado
Grupo de Conta: 1.2.03.01 – Imobilizado Técnico - Água
1.2.03.02 – Imobilizado Técnico - Esgoto
1.2.03.03 – Imobilizado Administrativo

Função

O Ativo Imobilizado é formado pelo conjunto de bens e direitos necessários à manutenção das atividades da empresa. O Imobilizado abrange, também, os custos das benfeitorias realizadas em bens locados ou arrendados. Destina-se à contabilização das imobilizações destinadas aos objetivos da entidade na prestação de serviços de água e de esgotamento sanitário e de imobilizado administrativo. Terá saldo acumulado sempre devedor, o qual indicará o total das imobilizações supracitadas.

Técnica de Funcionamento

Debita-se:
a)pela aquisição de bens móveis e imóveis, destinados à execução das atividades da empresa e gastos com benfeitorias realizadas em bens locados ou arrendados;
b)pelo recebimento de qualquer bem utilizado para a operação da entidade em forma de doação;
c) pelo recebimento em forma de transferência do imobilizado antes registrado em Imobilizado em Andamento;

d) pela contabilização dos gastos realizados em ativo de futura utilização (Imobilizado em Andamento);
e)pelos juros incorridos e demais encargos financeiros, relativamente a financiamentos obtidos de terceiros, para construção de bens integrantes do Ativo Imobilizado ou para produção de estoques de longa maturação, devem ser registrados em conta destacada, que evidenciem a sua natureza, e classificados no mesmo Grupo do ativo que lhe deu origem. Esses juros serão registrados nesse Grupo somente quando o bem ainda estiver na condição de Imobilizado em Andamento;
f)pela venda de itens do imobilizado, debitando a depreciação acumulada do referido bem;
g)pela reforma que aumente a vida útil do imobilizado adquirido;
h)pelo adiantamento a fornecedores de bens destinados ao Ativo Imobilizado.

Credita-se:
a) pela venda, doação ou transferência a terceiros do Imobilizado;
b) pela depreciação mensal dos bens;
c) pela baixa e transferência ao Imobilizado, quando o bem estiver em condições de uso;. pela inexistência de benefícios econômicos futuros, suportado por laudo técnico, em contrapartida em conta de resultado.

Notas

1. O gasto incorrido com reparos, consertos ou reformas, quando representarem um aumento da eficiência ou produtividade ou da vida útil do bem, podem ser acrescidos ao Imobilizado.
2. Na compra, o custo compreende o preço faturado pelo fornecedor mais todos os gastos necessários para poder efetivar a compra e instalar o bem. Não integram o custo os juros e correção monetária de financiamento, nem variações cambiais, por serem despesas de natureza financeira ou inflacionária, e devem ser apropriadas nos respectivos períodos de competência**.**

3. Dispêndios subseqüentes relativos a um bem do Imobilizado que já foi reconhecido devem ser adicionados ao valor contábil do ativo quando existir um laudo técnico que comprove os futuros benefícios econômicos deles decorrentes. Todos os demais gastos subseqüentes devem ser reconhecidos como despesa ou custo no período em que são incorridos.
4. Um bem do Ativo Imobilizado deve ser eliminado do balanço por ocasião da baixa ou quando o ativo for retirado permanentemente do uso e não se esperam futuros benefícios econômicos de sua baixa.
5. Ganhos ou perdas decorrentes da retirada ou baixa de um bem do Ativo Imobilizado devem ser apurados pela diferença entre o valor líquido estimado de venda e o valor contábil do ativo, e devem ser reconhecidos como receita ou despesa na Demonstração do Resultado. O Ativo Imobilizado que é retirado do serviço ativo e fica à disposição para venda deve ser mantido pelo menor entre o valor contábil e o valor líquido realizável.
6. Quanto ao Imobilizado em Andamento, a entidade deverá manter, sistematicamente, um controle e acompanhamento dos custos, com a finalidade de se evitar apropriações inadequadas.
7. As contas de Depreciação de Imobilizado serão consideradas em notas de custo e despesa, porém destaca-se que as taxas anuais de depreciação dos bens vinculados ao serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário serão estabelecidas pela Agência Reguladora, e deverão ser adotadas pelo prestador de serviços. A diferença entre as taxas definidas pela Agência Reguladora e a aceita fiscalmente será lançada como ajuste no Livro de Apuração do Lucro Real, apenas nos casos previstos pela legislação fiscal.
8. A depreciação acumulada dos bens destinados à operação e/ou manutenção da atividade devem ser registrados em contra-partida aos respectivos sub-sistemas 4.1 e 4.2, de acordo com a utilização dos bens alocados à cada atividade.
9. Na conta de instalações devem estar contabilizados gastos com material elétrico, iluminação, cabeamento, etc, que foram adicionados após a construção do bem.

10. As obras civis de Estações de Tratamento de Água (ETA) devem ser registrados dentro da rubrica de Instalações de Tratamento.
11. As obras civis que não puderem ser classificadas nas rubricas específicas do imobilizado em relação aos serviços de água e esgoto, devem ser classificadas na rubrica Obras Civis.
12. Os gastos com lagoa de estabilização devem ser contabilizados dentro de Instalações de Tratamento.

ANEXO VI

CONTROLE DOS INVESTIMENTOS – ATIVO IMOBILIZADO

O prestador de serviços deverá enviar à Agência Reguladora, no prazo por ela definido, conforme demonstrativo sugerido a seguir. As composições dos Saldos Contábeis Acumulados seguem a forma sintética de apresentação do Ativo Imobilizado previsto no Manual de Contabilidade da Aesbe, conforme apresentado na Alínea "a" do Anexo V desta Resolução.

O demonstrativo sugerido nesse Anexo poderá ser adaptado à realidade sistêmica da organização das informações considerando as condições de cada prestador de serviços.

RELATÓRIO DE INFORMAÇÕES TRIMESTRAIS					SISTEMAS DE ÁGUA								
INVESTIMENTOS REALIZADOS - OBRAS EM ANDAMENTO													
CONCESSIONÁRIA:					PRODUÇÃO								
MUNICÍPIO:					R$ Mil								
NÚMERO DE CONTROLE	OBRAS EM ANDAMENTO	SALDOS CONTÁBEIS ACUMULADOS									SITUAÇÃO ATUAL		
	DESCRIÇÃO	CAPTAÇÃO	ADUÇÃO	TRATAMENTO	PROTEÇÃO AMBIENTAL	CUSTOS FINANCEIROS	CUSTOS GERAIS	TOTAL	DATA DE INÍCIO	PREVISÃO PARA CONCLUSÃO	Em andamento	Paralisada	Concluída

RELATÓRIO DE INFORMAÇÕES TRIMESTRAIS					SISTEMAS DE ÁGUA								
INVESTIMENTOS REALIZADOS - OBRAS EM ANDAMENTO													
CONCESSIONÁRIA:					DISTRIBUIÇÃO								
MUNICÍPIO:					R$ Mil								
NÚMERO DE CONTROLE	OBRAS EM ANDAMENTO	SALDOS CONTÁBEIS ACUMULADOS									SITUAÇÃO ATUAL		
	DESCRIÇÃO	RESERVAÇÃO	ADUTORAS	REDES	RAMAIS	CUSTOS FINANCEIROS	CUSTOS GERAIS	TOTAL	DATA DE INÍCIO	PREVISÃO PARA CONCLUSÃO	Em andamento	Paralisada	Concluída

RELATÓRIO DE INFORMAÇÕES TRIMESTRAIS					SISTEMAS DE ESGOTO								
INVESTIMENTOS REALIZADOS - OBRAS EM ANDAMENTO													
CONCESSIONÁRIA:													
MUNICÍPIO:					R$ Mil								
NÚMERO DE CONTROLE	OBRAS EM ANDAMENTO	SALDOS CONTÁBEIS ACUMULADOS									SITUAÇÃO ATUAL		
	DESCRIÇÃO	RAMAIS	REDES	EMISÁRIOS	TRATAMENTO	CUSTOS FINANCEIROS	CUSTOS GERAIS	TOTAL	DATA DE INÍCIO	PREVISÃO PARA CONCLUSÃO	Em andamento	Paralisada	Concluída

RELATÓRIO DE INFORMAÇÕES TRIMESTRAIS					BENS DE USO ADMINISTRATIVO								
INVESTIMENTOS REALIZADOS - OBRAS EM ANDAMENTO													
CONCESSIONÁRIA:													
MUNICÍPIO:					R$ Mil								
NÚMERO DE CONTROLE	OBRAS EM ANDAMENTO	SALDOS CONTÁBEIS ACUMULADOS									SITUAÇÃO ATUAL		
	DESCRIÇÃO	TIPO DO BEM	CUSTOS FINANCEIROS	CUSTOS GERAIS				TOTAL	DATA DE INÍCIO	PREVISÃO PARA CONCLUSÃO	Em andamento	Paralisada	Concluída

RESOLUÇÃO N° _____ /2009

Estabelece condições gerais para os procedimentos de fiscalização da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, de aplicação de penalidades e dá outras providências.

CAPÍTULO I

DO OBJETIVO

Art. 1º Esta Resolução estabelece, na forma que se segue, os procedimentos e responsabilidades relativas às atividades de fiscalização, programada ou eventual, realizadas pela Agência Reguladora, nas instalações do prestador de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, e os procedimentos de aplicação de penalidades.

CAPÍTULO II

DAS DEFINIÇÕES

Art. 2º Para os fins desta resolução, são adotadas as seguintes definições:

I - Auto de Infração (AI): documento através do qual se imputa penalidade ao prestador de serviços pelo fato do cometimento de infração à legislação;

II - Coordenadoria de Saneamento: setor da Agência Reguladora responsável pelas atividades de fiscalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário;

III - equipe de fiscalização: equipe composta por técnicos reguladores e/ou agentes reguladores da Agência Reguladora;

IV - fiscalização programada: atividade de fiscalização realizada com base em cronograma previamente estabelecido;

V - fiscalização eventual: atividade de fiscalização realizada tempestivamente, em função de situações emergenciais que possam comprometer a adequada prestação dos serviços;

VI - não-conformidades: procedimentos adotados pelo prestador de serviços que não estão de acordo com a legislação ou com as normas do setor de saneamento;

VII - recomendação: medida adicional a ser adotada pelo prestador de serviços, quando for aconselhável ajuste em sua conduta ou na prestação dos serviços, que não resulte de não-conformidade;

VIII - Relatório de Fiscalização: documento que apresenta o resultado final da atividade de fiscalização realizada pela Agência Reguladora;

IX - Termo de Notificação (TN): documento através do qual se dá conhecimento ao prestador de serviços sobre determinado assunto, para, querendo, se manifestar acerca dele.

CAPÍTULO III

DA ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO

Art. 3º A Coordenadoria de Saneamento da Agência Reguladora será responsável pelas fiscalizações e pelos procedimentos administrativos relativos à atividade de fiscalização, incumbindo-lhe a numeração, organização, controle, notificação e autuação.

Art. 4º A atividade de fiscalização visará a:

I - zelar pela adequada prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, nos termos das Resoluções da Agência Reguladora e das demais normas legais, regulamentares e pactuadas;

II - identificar as conformidades ou não-conformidades dos elementos dos sistemas fiscalizados com os requisitos especificados nas Resoluções da Agência Reguladora e na legislação vigente;

III - verificar as condições da prestação dos serviços dos sistemas fiscalizados, no que se refere ao atendimento aos usuários.

Parágrafo único. A atividade de fiscalização compreende as seguintes etapas:

I - comunicação formal ao prestador de serviços, com antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis, podendo ser seguida de reunião prévia;

II - solicitação de documentos necessários às atividades da fiscalização, de acordo com as normas legais, regulamentares e pactuadas;

III - vistorias técnicas, caracterizadas por inspeções dos sistemas do prestador de serviços objeto da atividade de fiscalização, realizadas pela equipe de fiscalização da Agência Reguladora acompanhada por preposto do prestador de serviços, seguindo cronograma pré-agendado, para verificação das condições físicas e operacionais das instalações e serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário;

IV - registro fotográfico de não-conformidades, com fotos datadas que integrarão o Relatório de Fiscalização;

V - medições e ensaios realizados pela equipe de fiscalização, com equipamentos da Agência Reguladora, para verificação dos resultados obtidos pelo prestador de serviços;

VI - elaboração do Relatório de Fiscalização, contendo todas as análises de dados, informações e evidências apuradas durante a atividade de fiscalização.

Art. 5º Na comunicação formal da fiscalização ao prestador de serviços, constará:

I - identificação e endereço da Agência Reguladora;

II - data do início da atividade de fiscalização e data prevista para o término da ação;

III - local e discriminação das atividades de fiscalização;

IV - identificação do(s) técnico(s) integrante(s) da equipe de fiscalização, com cargo, telefone e endereço eletrônico para contato;

V - local e data da emissão do ofício.

§ 1º A critério da Agência Reguladora, quando constatada suspeita de irregularidade na prestação dos serviços e em virtude da oportunidade ou emergência da ocorrência, fica dispensada a comunicação prévia a que se refere este artigo, devendo o responsável pela atividade de fiscalização providenciar a imediata notificação ao prestador de serviços**.**

§ 2º A data prevista para o término da atividade de fiscalização poderá ser prorrogada, a critério da equipe de fiscalização, procedendo-se à notificação formal ao prestador de serviços.

§ 3º A Agência Reguladora poderá, a seu critério, solicitar reunião prévia com o prestador de serviços para explicitar os objetivos e métodos, bem como solicitar informações eventualmente necessárias à atividade de fiscalização.

Art. 6º Os prazos relativos ao envio, pelo prestador de serviços, das informações deverão estar definidos em normas específicas que tratem da transferência de informações, podendo, entretanto, ser ajustados e definidos pela equipe de fiscalização, no que se refere à entrega de documentos, esclarecimentos ou complementação de informações.

Art. 7º A atividade de fiscalização será consubstanciada em Relatório de Fiscalização, do qual se emitirá Termo de Notificação, quando constatadas não-conformidades em relação às normas legais, regulamentares e pactuadas.

Parágrafo único. O Relatório de Fiscalização deverá conter:

I - identificação da Agência Reguladora e respectivo endereço;

II - identificação do prestador de serviços e respectivo endereço;

III - definição do objetivo da atividade de fiscalização;

IV - período de realização da atividade de fiscalização;

V - descrição dos fatos apurados;

VI - relação das não-conformidades, com indicação das normas incidentes;

VII - relação das recomendações, quando for o caso;

VIII - identificação do responsável pela atividade de fiscalização, com seu cargo, função, número da matrícula e assinatura;

IX - local e data do relatório.

Art. 8º O Termo de Notificação deverá ser emitido em duas vias, conforme modelo em Anexo, contendo:

I - identificação da Agência Reguladora e respectivo endereço;

II - nome e endereço do prestador de serviços;

III - descrição dos fatos apurados;

IV - relação das não-conformidades a serem corrigidas pela notificada;

V - relação das recomendações, quando for o caso;

VI - prazos para atendimento das recomendações e correção das não-conformidades;

VII - identificação do representante da Agência Reguladora, com seu cargo, função, número da matrícula e assinatura.

Parágrafo único. Uma via do Termo de Notificação será entregue, ou enviada mediante registro postal com Aviso de Recebimento – AR, ou por outro meio que comprove o respectivo recebimento, ao representante legal do prestador de serviços ou ao seu procurador habilitado, para conhecimento e manifestação, se for o caso, sempre acompanhada do respectivo Relatório de Fiscalização.

Art. 9º O prestador de serviços terá o prazo de 15 (quinze) dias, contado da data do recebimento do Termo de Notificação, para manifestar-se sobre seu objeto, inclusive juntando a documentação que julgar conveniente.

§ 1º Decorrido este prazo, uma cópia do Termo de Notificação, acompanhada do Relatório de Fiscalização e de eventual manifestação do prestador de serviços, será encaminhada para análise do Coordenador de Saneamento Básico.

§ 2º Quando da análise da manifestação do prestador de serviços, poderão ser solicitadas outras informações julgadas necessárias ao melhor esclarecimento dos fatos relatados.

§ 3º O Coordenador de Saneamento Básico poderá, excepcionalmente, conceder prorrogação do prazo, desde que solicitada tempestivamente e devidamente justificada pela notificada.

Art. 10. O Termo de Notificação será arquivado quando consideradas procedentes as alegações da notificada ou quando atendidas as determinações e regularizadas as não-conformidades, nos prazos estabelecidos no próprio Termo de Notificação, submetendo esta decisão ao exame necessário da Diretoria da Agência.

Parágrafo único. Caso a Diretoria entenda pela lavratura do Auto de Infração, esta será realizada pelo próprio Coordenador de Saneamento Básico.

CAPÍTULO IV

DO PROCESSO ADMINISTRATIVO PUNITIVO

Art. 11. A decisão acerca da instauração do Processo Administrativo Punitivo, referente aos fatos constatados durante a atividade de fiscalização, será proferida pelo Coordenador de Saneamento Básico e comunicada ao prestador de serviços.

Parágrafo único. Proceder-se-á à abertura do Processo Administrativo Punitivo mediante lavratura do Auto de Infração, nos seguintes casos:

I - comprovação da não-conformidade;

II - ausência de manifestação tempestiva da interessada;

III - insuficiência das alegações apresentadas; e

IV - desatendimento das determinações e/ou não regularização das não-conformidades, nos prazos estabelecidos pela Agência Reguladora.

Art. 12. O Auto de Infração, emitido pelo Coordenador de Saneamento Básico, conforme modelo anexo, será lavrado em 2 (duas) vias e instruí-

do com o Termo de Notificação, a respectiva manifestação da notificada, se houver, a exposição de motivos da autuação e outros documentos a esta relacionados, desde que não implique duplicidade da documentação constante da ação de fiscalização correspondente.

§ 1º O Auto de Infração conterá:

I - o local e a data da lavratura;

II - o nome, o endereço e a qualificação da autuada;

III - a descrição dos fatos ou dos atos constitutivos das infrações;

IV - a indicação dos dispositivos legais, regulamentares, ou contratuais infringidos e as respectivas penalidades;

V - a indicação do prazo de 10 (dez) dias para recolhimento da multa, se for o caso, ou apresentação de recurso;

VI - as instruções para o recolhimento da multa; e

VII - a identificação do Coordenador autuante, a quem poderá ser interposto o recurso, sua assinatura e o número de sua matrícula.

§ 2º Uma via do Auto de Infração será remetida, ou entregue, para efeito de notificação, ao representante legal do prestador de serviços, ou ao seu procurador habilitado, mediante registro postal com Aviso de Recebimento – AR ou outro documento que comprove o respectivo recebimento.

Art. 13. O prazo para interposição de recurso será de 10 (dez) dias, contado da data do recebimento do Auto de Infração.

Parágrafo único. A interposição de recurso suspende o prazo para o pagamento até ulterior decisão.

Art. 14. O recurso será dirigido ao Coordenador de Saneamento Básico, para reconsideração no prazo de 5 (cinco) dias, e, caso não reconsidere sua decisão, encaminhará o recurso à Diretoria da Agência Reguladora, que poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente a decisão recorrida.

§ 1º O recurso deverá ser decidido pela Diretoria da Agência Reguladora, em sessão, no prazo de 30 (trinta) dias, contado a partir do recebimento dos autos pelo relator, podendo esse prazo ser prorrogado por igual período mediante justificativa expressa.

§ 2º Será designado como relator, mediante sorteio, um dos Diretores da Agência Reguladora, para elaboração de relatório e voto.

§ 3º Se da decisão da Diretoria da Agência Reguladora ocorrer agravamento da decisão anterior a recorrente deverá ser cientificada para que formule suas alegações no prazo de 10 (dez) dias, contado da notificação da autuada.

§ 4º A autuada deverá ser cientificada da decisão da Diretoria da Agência Reguladora, através de seu representante legal ou de seu procurador habilitado, mediante registro postal com Aviso de Recebimento ou outro documento que comprove o respectivo recebimento.

CAPÍTULO V

DO TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTE DE CONDUTA

Art. 15. Poderá a Agência Reguladora, alternativamente à imposição de penalidade, firmar com a concessionária, Termo de Compromisso de Ajuste de Conduta, visando à adequação da conduta irregular às disposições regulamentares e/ou contratuais aplicáveis.

§ 1° O Termo de Compromisso de Ajuste de Conduta será submetido à aprovação da Diretoria da Agencia Reguladora pela Coordenadoria onde o processo se originar.

§ 2° As metas de compromissos objeto do termo referido nesse artigo deverão, no seu conjunto, ser compatíveis com as obrigações previstas nos regulamentos e contratos de concessão ou de programa da prestação de serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário descumpridas pela concessionária.

§3º Do termo de compromisso de ajuste de conduta constará, necessariamente, o estabelecimento de multa pelo seu descumprimento, cujo valor será correspondente ao montante da penalidade que seria aplicada, acrescida de 20% (vinte por cento).

CAPÍTULO VI

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 16. As decisões da Agência Reguladora deverão ser fundamentadas e publicadas.

Art. 17. Os prazos desta Resolução serão computados excluindo-se o dia do começo e incluindo-se o dia do vencimento.

Art. 18. As dúvidas suscitadas na aplicação desta Resolução serão resolvidas pela Diretoria da Agência Reguladora.

Art. 19. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

ANEXO I

MODELO DE TERMO DE NOTIFICAÇÃO

<table>
<tr><td colspan="2">Logomarca da Agência</td><td colspan="2">TERMO DE NOTIFICAÇÃO – TN</td></tr>
<tr><td colspan="4">1. ÓRGÃO FISCALIZADOR TN nº</td></tr>
<tr><td>NOME:</td><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td>ENDEREÇO:</td><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td>TELEFONE:</td><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td colspan="4">2. AGENTE NOTIFICADO</td></tr>
<tr><td>NOME:</td><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td>ENDEREÇO:</td><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td>TELEFONE:</td><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td colspan="4">3. DESCRIÇÃO DOS FATOS CONSTATADOS</td></tr>
<tr><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td colspan="4">4. NÃO-CONFORMIDADES E AÇÕES A SEREM EMPREENDIDAS PELA NOTIFICADA</td></tr>
<tr><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td colspan="4">5. RECOMENDAÇÕES</td></tr>
<tr><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td colspan="4">6. TÉCNICOS RESPONSÁVEIS PELA AÇÃO FISCALIZADORA</td></tr>
<tr><td colspan="2">NOME:</td><td>FUNÇÃO:</td><td>Nº de Matrícula:</td></tr>
<tr><td colspan="4">ASSINATURA:</td></tr>
<tr><td colspan="2">NOME:</td><td>FUNÇÃO:</td><td>Nº de Matrícula:</td></tr>
<tr><td colspan="4">ASSINATURA:</td></tr>
<tr><td colspan="2">NOME:</td><td>FUNÇÃO:</td><td>Nº de Matrícula:</td></tr>
<tr><td colspan="4">ASSINATURA:</td></tr>
<tr><td colspan="2">Local e data</td><td colspan="2">______________________________
Assinatura do responsável</td></tr>
<tr><td colspan="4">A NOTIFICADA TERÁ O PRAZO DE 15 (QUINZE) DIAS, CONTADO DA DATA DO RECEBIMENTO DESTE TN, PARA MANIFESTAR-SE SOBRE O OBJETO DO MESMO, INCLUSIVE JUNTANDO COMPROVANTES QUE JULGAR CONVENIENTES.</td></tr>
</table>

ANEXO II

MODELO DE AUTO DE INFRAÇÃO

<table>
<tr><td colspan="3">Logomarca da Agência</td><td colspan="3">AUTO DE INFRAÇÃO - AI</td></tr>
<tr><td colspan="3">1. ÓRGÃO FISCALIZADOR</td><td colspan="3">AI nº</td></tr>
<tr><td>NOME:</td><td colspan="5"></td></tr>
<tr><td>ENDEREÇO:</td><td colspan="5"></td></tr>
<tr><td>TELEFONE:</td><td colspan="5"></td></tr>
<tr><td colspan="6">2. AGENTE AUTUADO</td></tr>
<tr><td>NOME:</td><td colspan="5"></td></tr>
<tr><td>ENDEREÇO:</td><td colspan="5"></td></tr>
<tr><td>QUALIFICAÇÃO:</td><td colspan="5"></td></tr>
<tr><td colspan="6">3. DESCRIÇÃO DOS FATOS APURADOS OU ATOS CONSTITUTIVOS DAS INFRAÇÕES</td></tr>
<tr><td colspan="6"></td></tr>
<tr><td colspan="6">4. DESPOSITIVOS LEGAIS, REGULAMENTARES OU CONTRATUAIS INFRIGIDOS E ENQUADRAMENTO</td></tr>
<tr><td colspan="5"></td><td>Penalidade:</td></tr>
<tr><td colspan="6">5. PRAZO PARA RECOLHIMENTO DA MULTA OU INTERPOSIÇÃO DE RECURSO:</td></tr>
<tr><td colspan="6"></td></tr>
<tr><td colspan="6">6. INSTRUÇÕES PARA RECOLHIMENTO DA MULTA</td></tr>
<tr><td colspan="6"></td></tr>
<tr><td colspan="6">7. REPRESENTANTE DO ÓRGÃO FISCALIZADOR</td></tr>
<tr><td colspan="2">NOME:</td><td colspan="3">FUNÇÃO:</td><td>Nº de Matrícula:</td></tr>
<tr><td colspan="6">ASSINATURA:</td></tr>
<tr><td colspan="2">Local e data</td><td colspan="4">Assinatura do responsável</td></tr>
</table>

18 PENALIDADES

RESOLUÇÃO N° _____ /2009

Dispõe sobre as penalidades aplicáveis aos prestadores de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Art. 1º Esta Resolução determina as penalidades aplicáveis aos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, define as hipóteses de aplicação e dá outras providências.

Parágrafo único. As penalidades previstas nesta Resolução serão aplicadas sem prejuízo das demais sanções administrativas específicas, definidas nos contratos de concessão ou de programa e na legislação vigente, incluindo normas editadas ou homologadas pela Agência Reguladora, desde que não impliquem mais de uma sanção para uma mesma infração.

CAPÍTULO I
DAS DEFINIÇÕES

Art. 2º Para efeito de interpretação desta Resolução, entende-se por:

I - contrato: instrumento pelo qual o titular dos serviços delega a prestação dos serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário ao prestador de serviço, seja por concessão ou programa.

II - determinação: a obrigação que deverá ser cumprida pelo prestador de serviços, quando a simples cessação da não-conformidade não for suficiente para restabelecer a situação de normalidade, exigindo ação adicional do prestador de serviços para a regularização;

III - economia: moradias, apartamentos, unidades comerciais, salas de escritório, órgãos públicos e similares, existentes numa determinada edificação, que são atendidos pelos serviços de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário;

IV - sistema de abastecimento de água (SAA): conjunto de instalações

e equipamentos utilizados nas atividades de captação, elevação, adução, tratamento, reservação e distribuição de água potável;

V - sistema de esgotamento sanitário (SES): conjunto de instalações e equipamentos utilizados nas atividades de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários;

VI - serviço adequado: é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia no atendimento e modicidade das tarifas;

VII - unidade usuária: economia ou conjunto de economias atendidos através de uma única ligação de água e/ou de esgoto.

CAPÍTULO II
DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES
Seção I
Das Penalidades

Art. 3º As infrações às disposições desta Resolução, bem como às normas legais, regulamentares e contratuais aplicáveis sujeitarão o infrator, conforme a sua natureza, às penalidades de:

I - advertência;

II - multa;

III - embargo de obra e/ou interdição de instalação;

IV - intervenção administrativa; e

V - caducidade ou rescisão contratual.

Parágrafo único. Os procedimentos de fiscalização e de aplicação de penalidades serão disciplinados em resolução específica.

Art. 4º Constitui infração a inobservância de qualquer preceito desta Resolução e das normas legais, regulamentares e contratuais aplicáveis, ficando o infrator sujeito às penalidades nelas previstas.

Seção II
Da Advertência

Art. 5º A pena de advertência poderá ser imposta pela Agência Reguladora relativamente às infrações classificadas nos Grupos 1 e 2, constantes nos arts. 15 e 16, desde que não exista sanção anterior, de mesma natureza, nos últimos 2 (dois) anos.

Parágrafo único. Na aplicação da penalidade de advertência será estabelecido prazo para que o prestador de serviços proceda à adequação do serviço prestado ou da obra executada aos parâmetros definidos no contrato de delegação.

Seção III
Das Multas

Art. 6º As infrações punidas com multa classificam-se, nos quatro Grupos, de acordo com a sua gravidade:

I - Grupo 1: infração de natureza leve;

II - Grupo 2: infração de natureza média;

III - Grupo 3: infração de natureza alta;

IV - Grupo 4: infração de natureza altíssima.

Art. 7º Na hipótese de descumprimento da penalidade de advertência, quer pela inobservância dos prazos fixados para a regularização das não-conformidades, quer pela reincidência, será aplicada multa correspondente à classificação da infração.

Parágrafo único. Considera-se reincidência a prática de infração tipificada no mesmo dispositivo regulamentar em que haja sido advertida anteriormente, no prazo de 2 (dois) anos.

Art. 8º Considerando a abrangência da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para o usuário, a vantagem auferida pelo prestador de serviços e a existência de sanção anterior nos últimos 2 (dois) anos, as infrações também serão classificadas em Níveis, de A a C.

§ 1º Constitui infração do Nível A, não acarretando acréscimo no valor correspondente ao definido pelo grupo em que a infração foi enquadrada, quando decorrer de culpa do prestador de serviços.

§ 2º Constitui infração do Nível B, acarretando acréscimo de 50% (cinquenta por cento) no valor correspondente ao definido pelo grupo em que a infração foi enquadrada, quando houver aplicação anterior de penalidade de multa por infração da mesma natureza nos últimos 2 (dois) anos.

§ 3º Constitui infração do Nível C, acarretando acréscimo de 100% (cem por cento) no valor correspondente ao definido pelo grupo em que a infração foi enquadrada, quando, apresente um ou mais dos seguintes fatores:

I - ter o prestador de serviços agido de má-fé;

II - decorrer da infração benefício direto ou indireto para o prestador de serviços;

III - ser significativo o número de usuários atingidos;

IV - decorrer da infração danos à saúde pública ou ao meio ambiente;

V - decorrer da infração riscos à saúde ou à segurança de usuários ou de terceiros, em caráter prolongado, independente do número de pessoas atingidas.

§ 4º Para os efeitos do parágrafo anterior, considera-se má-fé:

I - deduzir pretensão ou defesa contra texto expresso de leis, regulamentos, contratos, termos e atos aplicáveis ou fatos incontroversos;

II - impor resistência injustificada ao andamento do processo, à fiscalização ou à decisão da Agência Reguladora;

III - agir de modo temerário;

IV - interpor recurso ou pedido de reconsideração manifestadamente protelatório.

Art. 9º A critério da Agência Reguladora, os acréscimos resultantes dos

Níveis B e C poderão ser afastadas quando se verificar o esforço do prestador de serviços para corrigir a irregularidade e minimizar os danos dela decorrentes.

Art. 10. Os valores das multas, quando não previstas em normas legais ou contratuais, serão definidas em resolução específica editada pela Agência Reguladora, que contemplará inclusive, os critérios de atualização, quando necessário.

Seção IV
Do Embargo de Obras e da Interdição de Instalações

Art. 11. A Agência Reguladora poderá propor às autoridades competentes o embargo de obras e/ou a interdição das instalações que ponham em risco a integridade física ou patrimonial de terceiros, sem prejuízo de outras penalidades.

Parágrafo único. Na hipótese da aplicação das penalidades de embargo de obras ou de interdição de instalações, o recurso será recebido sem o efeito suspensivo.

Seção V
Da Intervenção Administrativa

Art. 12. A Agência Reguladora poderá propor ao Poder Concedente a intervenção administrativa, em caso de:

I - prestação de serviços em desacordo com as condições estabelecidas nos Contratos de Concessão ou de Programa e demais normas reguladoras do setor;

II - desequilíbrio econômico-financeiro decorrente de gestão que coloque em risco a continuidade dos serviços;

III - verificação de reiteradas infrações a normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes, não regularizadas após determinação da Agência Reguladora; e

IV - pedido de recuperação judicial.

§ 1º Declarada a intervenção pelo Poder Concedente, a Agência Regu-

ladora instaurará, no prazo de 90 (noventa) dias, procedimento administrativo para comprovar as causas determinantes da medida e apurar responsabilidades, assegurado o direito de ampla defesa, devendo o mesmo ser concluído no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de considerar-se inválida a intervenção.

§ 2º Para os atos de alienação e disposição do patrimônio do prestador de serviços, o interventor necessitará de prévia autorização da Diretoria da Agência Reguladora.

§ 3º O interventor prestará contas à Agência Reguladora e responderá pelos atos praticados durante a sua gestão.

Seção VI
Da Caducidade da Concessão

Art. 13. A Agência Reguladora poderá propor ao Poder Concedente, ao seu critério, e de forma fundamentada, a caducidade da delegação quando o prestador de serviços:

I - prestar os serviços de forma inadequada ou ineficiente, tendo por base, as normas, critérios, indicadores e parâmetros definidores da qualidade do serviço;

II - paralisar o serviço ou concorrer para tanto, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou força maior;

III - perder a condição econômica, técnica ou operacional para manter a adequada prestação do serviço concedido;

IV - não cumprir as penalidades impostas por infrações, nos devidos prazos;

V - não atender a intimação da Agência Reguladora no sentido de regularizar a prestação do serviço; e

VI - for condenado em sentença transitada em julgado por sonegação de tributos, inclusive contribuições sociais.

Art. 14. A aplicação da penalidade de caducidade da concessão é de competência do Poder Concedente, que poderá promovê-la por sua iniciativa ou mediante recomendação da Agência Reguladora.

§ 1° Nos casos em que o Poder Concedente entender, por sua iniciativa, pela caducidade da concessão, deverá ouvir previamente a Agência Reguladora, cuja manifestação, neste caso, terá natureza vinculante.

§ 2º Na hipótese de inobservância da penalidade de advertência em que fique caracterizada grave ou reiterada inexecução total ou parcial do contrato de concessão, ou na hipótese de inobservância da penalidade de multa, a Agência Reguladora deverá recomendar ao Poder Concedente a declaração de caducidade da concessão.

§ 3º No caso do parágrafo anterior, a decisão do Poder Concedente sobre a declaração de caducidade da concessão não está vinculada à recomendação da Agência Reguladora.

§ 4º A declaração da caducidade da concessão deverá ser precedida da verificação da inadimplência do prestador de serviços em processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa.

§ 5º Não será instaurado processo administrativo de inadimplência antes de comunicados ao prestador de serviços, detalhadamente, os descumprimentos contratuais referidos no art. 13, dando-lhe um prazo para corrigir as falhas e transgressões apontadas e para o enquadramento, nos termos contratuais.

§ 6º Instaurado o processo administrativo e comprovada a inadimplência, a caducidade será declarada por decreto do Poder Concedente, independentemente de indenização prévia, calculada no decurso do processo.

§ 7º Caso o Poder Concedente não entenda pela declaração da caducidade, a Agência Reguladora deverá aplicar a penalidade de multa correspondente ao Grupo da infração, de acordo com esta Resolução.

Seção VII
Das Infrações

Art. 15. É infração do Grupo 1, sujeita à penalidade de advertência ou multa, o descumprimento das seguintes obrigações:

I - identificar as instalações pertencentes aos sistemas de abastecimento

de água e de esgotamento sanitário, e escritório de atendimento ao usuário, inclusive quanto ao horário de funcionamento;

II - prover as áreas de risco das instalações de sinalizadores e avisos de advertência de forma adequada à visualização de terceiros;

III - manter à disposição do usuário, em locais acessíveis e visíveis, no escritório de atendimento ao usuário:

a) a legislação aplicável;

b) o livro para manifestação de reclamações;

c) as normas e padrões do prestador de serviços;

d) a tabela com as tarifas vigentes;

e) a tabela com os serviços cobráveis e prazo para sua execução;

f) resoluções da Agência Reguladora;

IV - manter organizado e atualizado o cadastro relativo a cada unidade usuária, com informações que permitam a identificação do usuário, sua localização, os valores faturados e o histórico de consumo dos últimos 5 (cinco) anos, bem como quaisquer outros dados exigidos por lei, contrato ou regulamento dos serviços;

V - manter organizado, atualizado e acessível à Agência Reguladora o cadastro relativo a cada unidade operacional, com informações que permitam a identificação da variação de parâmetros ou indicadores de gestão econômico-financeiros, da quantidade e da qualidade da água captada, tratada, aduzida, reservada, distribuída e faturada para abastecimento de água e do esgoto coletado, recalcado, tratado e lançado no meio ambiente, bem como suas localizações, seus equipamentos, sua data de paralisação ou desativação e quaisquer outros dados exigidos por lei, contrato ou regulamento dos serviços;

VI - manter atualizado junto a Agência Reguladora e ao Poder Concedente o(s) nome(s) do(s) representante(s) legal(is) e o endereço completo, inclusive as respectivas formas de comunicação que possibilitem fácil

acesso ao prestador de serviços;

VII - manter normas e instruções de operação atualizadas nas instalações e/ou centros de operações de abastecimento de água e de esgotamento sanitário;

VIII - manter registro atualizado do funcionamento das instalações e das ocorrências nos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, conforme critérios definidos na legislação aplicável;

IX - operar e manter as instalações dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário sempre com desenhos, plantas, especificações e/ou manuais de equipamentos devidamente atualizados;

X - atender as solicitações de serviços nos prazos e condições estabelecidas na legislação e/ou no contrato, incluindo-se nestes prazos os negociados entre o prestador de serviços e o usuário;

XI - cumprir as normas relacionadas ao aviso prévio para a suspensão ou interrupção programada do fornecimento de água;

XII - entregar a fatura ao usuário, na forma e nos prazos estabelecidos na legislação aplicável;

XIII - constar na fatura todas as informações exigidas na legislação aplicável;

XIV - enviar à Agência Reguladora, na forma e nos prazos estabelecidos ou quando solicitadas pela fiscalização, informações empresariais relativas à composição acionária da empresa e de seus acionistas, em todos os níveis, e as relações contratuais mantidas entre a empresa, seus acionistas e empresas controladas, coligadas ou vinculadas;

XV - dispor de pessoal técnico, próprio ou de terceiros, legalmente habilitado e devidamente capacitado, para a operação e manutenção das instalações de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, comprovado através de documento hábil;

XVI - prestar serviços de atendimento comercial somente através de pessoal com a correta identificação e o devido treinamento e capacitação, comprovado através de documento hábil;

XVII - realizar periodicamente o treinamento ou capacitação do pessoal técnico e de atendimento comercial, de acordo com as exigências da legislação aplicável;

XVIII - utilizar material, equipamento, instalação, quadro de pessoal e método operativo, em condições satisfatórias e quantidade suficiente, de forma a garantir a prestação de serviço adequado ao usuário;

XIX - manter as instalações do sistema de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em bom estado de limpeza e organização;

XX - executar as obras de reparação do pavimento das vias públicas e dos passeios, reinstalar o mobiliário urbano e a sinalização viária horizontal e vertical, conforme as diretrizes, especificações técnicas e prazos estabelecidos nas normas municipais ou nos regulamentos;

XXI - prestar informações quando solicitadas pelos usuários ou conforme determinado pela legislação aplicável, regulamento ou contrato;

XXII - implementar ações constantes do plano de redução de perdas físicas e comerciais.

Art. 16. É infração do Grupo 2, sujeita à penalidade de advertência ou multa, o descumprimento das seguintes obrigações:

I - comunicar previamente ao usuário do corte do abastecimento de água e/ou da coleta de esgoto dentro dos prazos pré-estabelecidos, com exposição de motivos;

II - comunicar previamente à Agência Reguladora a suspensão e/ou a interrupção do abastecimento de água, ao usuário que preste serviço público ou essencial à população;

III - comunicar imediatamente à Agência Reguladora e aos órgãos competentes situações de emergências que possam resultar na interrupção de prestação dos serviços ou causem transtornos à população;

IV - disponibilizar ao usuário estrutura adequada, que lhes possibilite fácil acesso à empresa para o atendimento das suas solicitações e reclamações;

V - responder às reclamações do usuário, na forma e nos prazos estabelecidos;

VI - efetuar a suspensão e a religação do abastecimento de água nas economias, de acordo com os casos e prazos definidos na legislação aplicável;

VII - não suspender a prestação dos serviços, enquanto a reclamação do usuário, comunicada ao prestador de serviços, estiver sendo objeto de análise por parte da Agência Reguladora, salvo por razões diversas do objeto da reclamação pendente;

VIII - encaminhar à Agência Reguladora as informações necessárias à elaboração dos indicadores utilizados para a apuração da qualidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, na forma e nos prazos estabelecidos nos dispositivos legais aplicáveis;

IX - cumprir obrigações da legislação aplicável ou contratual de manter registro atualizado das reclamações e solicitações dos usuários, com anotação da data, horário e motivo, bem como informando-lhe, no prazo estabelecido, as providências adotadas;

X - fornecer protocolo numerado do atendimento ao usuário contendo a data e o motivo da reclamação e/ou da solicitação, o nome do atendente e o nome do usuário;

XI - efetuar nas instalações do sistema de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, nos prazos estabelecidos, reparos, melhoramentos, substituições e modificações, consideradas de caráter urgente;

XII - realizar a medição do consumo de água tratada, a estimativa do volume de esgoto coletado e o faturamento em conformidade com as disposições legais aplicáveis;

XIII - comunicar, imediatamente, aos órgãos competentes, a descoberta de materiais ou objetos estranhos às obras, que possam ser de interesse geológico ou arqueológico;

XIV - cumprir as normas técnicas e os procedimentos estabelecidos para a implantação ou operação das instalações dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário;

XV - instalar equipamentos de medição de água nas unidades usuárias, salvo nos casos específicos previstos em lei, regulamento ou contrato;

XVI - apurar e registrar, separadamente, os investimentos, as receitas, as despesas e os custos de todas as etapas dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário;

XVII - operar os sistemas de abastecimento de água com a instalação de macromedição adequada;

XVIII - manter a pressão nas redes de distribuição de água potável dentro dos limites e condições estabelecidas nas normas vigentes;

XIX - realizar, mantendo o devido registro, a limpeza periódica dos reservatórios de acumulação e distribuição, de acordo com a legislação aplicável;

XX - obter no prazo adequado, junto às autoridades competentes, as licenças, inclusive as ambientais, necessárias à execução de obras ou de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, bem como não arcar com os custos respectivos.

Art. 17. É infração do Grupo 3, sujeita à penalidade de multa, o descumprimento das seguintes obrigações:

I - restituir ao usuário os valores recebidos indevidamente, nos prazos estabelecidos na legislação aplicável ou no contrato;

II - ressarcir os danos causados ao usuário em função do serviço prestado;

III - cumprir as normas de gestão dos mananciais de abastecimento e das respectivas áreas de proteção;

IV - dispor adequadamente a água e os resíduos resultantes da limpeza das unidades da Estação de Tratamento de Água (ETA) e dos reservatórios;

V - remeter à Agência Reguladora, na forma e nos prazos estabelecidos, as informações e os documentos solicitados, inclusive quanto aos procedimentos de Ouvidoria e aos de reajuste e revisão tarifários;

VI - encaminhar à Agência Reguladora, na forma e nos prazos estabelecidos, informações contábeis, econômicas e financeiras definidas nas disposições legais, regulamentares e contratuais;

VII - cumprir as disposições legais ou contratuais relativas aos níveis de qualidade, continuidade, regularidade e universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário;

VIII - implementar, na forma e nos prazos previstos, as metas definidas e aprovadas nos Planos de Saneamento editados pelo Poder Concedente e nos contratos de concessão ou de programa;

IX- realizar as obras essenciais à prestação de serviço adequado;

X - realizar a contabilidade regulatória sempre em conformidade com as normas, procedimentos e instruções aplicáveis ao setor de saneamento básico;

XI - manter registro, controle e inventário físico dos bens e instalações relacionados à atividade desenvolvida e zelar pela sua integridade, inclusive aqueles de propriedade do Poder Concedente, em regime especial de uso;

XII - facilitar à fiscalização da Agência Reguladora o acesso às instalações, bem como a documentos e quaisquer outras fontes de informação pertinentes ao objeto da fiscalização;

XIII - cumprir os prazos estabelecidos nos atos de outorga de concessões, permissões ou autorizações de implantação de instalações de produção e distribuição de água e coleta, transporte e tratamento de esgotos;

XIV - operar e manter as instalações de água e esgoto e os respectivos equipamentos de forma adequada e em bom estado de conservação, manutenção e segurança, em face dos requisitos técnicos, contratuais e legais aplicáveis;

XV - atender aos requisitos de qualidade dos efluentes das Estações de Tratamento de Esgoto, conforme os padrões estabelecidos na legislação vigente;

XVI - instalar telefone gratuito para atendimento das solicitações de seus serviços;

XVII - instalar telefone gratuito para o serviço de ouvidoria do prestador de serviços;

XVIII - comunicar à Agência Reguladora, nos casos exigidos pela regulamentação e/ou pelo contrato, projetos de obras e instalações do sistema de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e suas eventuais modificações, assim como proceder à sua execução em conformidade com o projeto aprovado e com os prazos estabelecidos;

XIX - efetuar cessão ou transferência de bens vinculados ao serviço, a qualquer título, bem como dar em garantia estes bens, sem a prévia autorização da Agência Reguladora e do Poder Concedente;

XX - comunicar de imediato à Agência Reguladora e às autoridades competentes sanitárias, de meio ambiente e gestão de recursos hídricos acidentes de contaminação que afetem o fornecimento de água bruta;

XXI - comunicar de forma imediata aos usuários e à Agência Reguladora qualquer anormalidade no padrão de qualidade da água potável que possa colocar em risco a saúde da população;

XXII - fornecer água, por meio do sistema de abastecimento, dentro dos padrões de potabilidade estabelecidos em legislação específica do Ministério da Saúde;

XXIII - conservar documentação de interesse da Agência Reguladora por 5 (cinco) anos ou mais, conforme exigências fixadas nas normas regulamentares;

XXIV - efetuar o pagamento no respectivo vencimento, de qualquer das obrigações relativas às parcelas mensais do repasse de regulação à Agência Reguladora;

XXV - elaborar planos de emergência e contingência conforme as disposições legais, regulamentares e contratuais;

XXVI - realizar auditoria e certificação de investimentos sempre em conformidade com as normas, procedimentos e instruções aplicáveis ao setor de saneamento básico.

Art. 18. É infração do Grupo 4, sujeita à penalidade de multa, o descumprimento das seguintes obrigações:

I - encaminhar à Agência Reguladora, nos prazos estabelecidos e segundo instruções específicas, dados estatísticos sobre a produção, comercialização e consumo próprio de água;

II - informar à Agência Reguladora, no prazo fixado, as ocorrências de paralisações no sistema de abastecimento de água com duração superior a 8 (oito) horas, contendo o motivo da paralisação, a localidade, a população atingida e as providências tomadas para solução do problema;

III - apresentar à Agência Reguladora, para análise e aprovação, todos os procedimentos, operacionais e comerciais, que alterem a forma ou a qualidade da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, antes de implementá-los;

IV - estabelecer medidas e procedimentos de racionamento e racionalização no abastecimento de água sempre com prévia autorização a Agência Reguladora;

V - cobrar do usuário o pagamento das tarifas de água e esgoto, e demais serviços a serem prestados, conforme critérios e valores estabelecidos na legislação aplicável;

VI - discriminar economias da mesma classificação quanto à cobrança de qualquer natureza ou quando da comercialização de água;

VII - implementar as medidas objetivando o incremento da eficiência dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, como estipulado contratualmente;

VIII - fornecer sempre informação idônea a Agência Reguladora, ao Poder Concedente e/ou ao usuário;

IX - cumprir sempre qualquer determinação da Agência Reguladora não prevista nesta Resolução, na forma e no prazo estabelecido;

X - implantar o serviço de ouvidoria do prestador de serviços;

XI - praticar valores de tarifas respeitando os limites fixados para os níveis tarifários;

XII - registrar, em separado, as atividades que não sejam objeto da concessão;

XIII - proceder à alteração do estatuto social, transferir ações que implique mudança de seu controle acionário, bem como efetuar re-estruturação societária da empresa, com anuência previa da Agência Reguladora.

Art. 19. Quando o prestador de serviços cometer, simultaneamente, duas ou mais infrações, tipificadas no mesmo grupo ou em grupos distintos, ser-lhe-ão aplicadas, simultânea e cumulativamente, as respectivas penalidades.

CAPÍTULO III
DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 20. Na aplicação das penalidades previstas nesta Resolução, deverão ser observadas as disposições dos contratos de concessão ou programa, inclusive os prazos para o cumprimento de ações neles previstos.

Art. 21. Os casos omissos nesta Resolução serão submetidos à decisão da Diretoria da Agência Reguladora.

Art. 22. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

19 PLANOS DE SANEAMENTO BÁSICO

RESOLUÇÃO Nº _______/2009

Dispõe sobre mecanismos e procedimentos para execução dos planos de saneamento básico pelos prestadores de serviços, relativos aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, e verificação do seu cumprimento pelas Agências Reguladoras.

CAPÍTULO I

DAS OBRIGAÇÕES

Art. 1º Incumbe à Agência Reguladora a verificação do cumprimento dos planos de saneamento básico por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais.

Art. 2º O prestador de serviços deverá elaborar Plano de Exploração de Serviços (PEX) de acordo com os objetivos e metas previstos no Plano de Saneamento Básico (PSB) e encaminhá-lo para a Agência Reguladora, no prazo de 6 (seis) meses a partir da data de publicação do PSB.

§ 1º O Plano de Exploração dos Serviços deverá definir estratégias de operação, previsão das expansões e recursos para investimentos, para atendimento das metas de cobertura e qualidade dos serviços estabelecidas no plano de saneamento básico.

§ 2º O Plano de Exploração dos Serviços deverá ter validade de 4 (quatro) anos.

§ 3º Caberá a Agência Reguladora aprovar o Plano de Exploração dos Serviços, podendo solicitar ao prestador de serviços as devidas correções e/ou ajustes, caso necessários, no prazo de 30 (trinta) dias, contado a partir do recebimento da comunicação.

CAPÍTULO II
DAS DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DO PEX

Art. 3º No Plano de Exploração dos Serviços serão indicados, clara e separadamente, a previsão para os investimentos de capital e os gastos operacionais e administrativos, com justificativa da inclusão de cada obra ou ação.

Art. 4º O Plano de Exploração dos Serviços deverá apresentar, no mínimo:

I - linhas gerais de obras e ações a realizar nos períodos quadrienais subseqüentes com o objetivo de atualizá-lo;

II - alternativas possíveis para alcançar as metas previstas e as soluções operacionais e/ou de investimento de capital;

III - mecanismos de avaliação do desempenho físico e financeiro das metas estabelecidas;

III - metas de serviços a serem alcançadas no período quadrienal correspondente, relativamente às metas alcançadas no período anterior.

CAPÍTULO III
DO CONTEÚDO MÍNIMO DO PEX
Seção I
Da Caracterização dos Sistemas

Art. 5º O Plano de Exploração de Serviços deverá caracterizar cada sistema de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, indicando entre outras as seguintes informações:

I - identificação do sistema;

II - descrição do sistema;

III - população atendida;

IV - índice de cobertura;

V - capacidade de atendimento;

VI - regime de abastecimento de água, se contínuo (ininterrupto) ou por rodízio;

VII - volumes de água produzidos e distribuídos;

VIII - volumes de esgoto coletados e tratados;

IX - descrição dos serviços de atendimento ao público, horários de funcionamento de lojas de atendimentos, atendimento telefônico de plantão;

X - relação dos funcionários administrativos e técnico-operacionais, bem como a descrição do regime de trabalho normal e plantões.

Seção II
Da Universalização

Art. 6º O Plano de Exploração de Serviços estabelecerá os programas e ações para atingir as metas de universalização estabelecidas no instrumento de delegação e no plano de saneamento básico.

Parágrafo único. Para acompanhar o cumprimento das metas, o prestador de serviços deverá apurar anualmente indicadores relativos à universalização, que deverão ser enviados a Agência Reguladora até o último dia do mês de janeiro do ano subseqüente.

Seção III
Do Controle de Perdas

Art. 7º O Plano de Exploração de Serviços deverá definir ações de combate às perdas físicas e não físicas.

Seção IV
Da Operação e Manutenção

Art. 8º O Plano de Exploração dos Serviços abordará a operação e manutenção dos sistemas públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, com ênfase no planejamento e na execução de programas de manutenção preventiva e corretiva, cujos objetivos serão implementar, substituir ou reabilitar as redes distribuidoras de água e coletoras de esgoto, elevatórias, estações de tratamento e demais componentes do sistema, necessários à eficiente prestação dos serviços.

Seção V
Da Pressão e Continuidade

Art. 9º O prestador de serviços deverá incluir no Plano de Exploração dos Serviços, procedimentos para monitoramento da pressão e da continuidade, indicando o número e localização de pontos, freqüências, controles e avaliação de resultados.

Art. 10. O prestador de Serviços poderá propor no Plano de Exploração dos Serviços rodízio no abastecimento e/ou fixação de valores de pressão menores que 10 mca (dez metros de coluna de água), em regiões definidas, constatada que a situação é preexistente ao ato de delegação, caso o serviço possa ter fornecimento satisfatório a partir de razões técnicas ou de características peculiares a tais regiões.

§ 1º Nas situações referidas no *caput*, o prestador de serviços deverá identificar as áreas e a forma de abastecimento, relacionando os dias e horários em que haverá abastecimento e/ou nível de pressão disponível.

§ 2º O prestador de serviços deverá elaborar, para as situações referidas no *caput* deste artigo, cronograma para adequação do atendimento.

CAPÍTULO IV
DA ATUALIZAÇÃO, REVISÃO E APROVAÇÃO DO PEX

Art. 11. As atualizações do Plano de Exploração dos Serviços deverão conter as obras e ações necessárias para cobrir o balanço entre as metas de serviço previstas e as efetivamente alcançadas, as atualizações correspondentes e as que o prestador de serviços deverá alcançar no período remanescente do plano de saneamento básico.

Art. 12. O prestador de serviços apresentará a Agência Reguladora anualmente, até o último dia do mês de janeiro do ano subseqüente, relatório do avanço do Plano de Exploração dos Serviços, indicando os desvios verificados entre as previsões e as metas efetivamente alcançadas e os ajustes a serem feitos para alcançar as metas previstas no instrumento de delegação e no plano de saneamento básico.

Parágrafo único. O prestador de serviços poderá propor à Agência Re-

guladora mudanças e ajustes no Plano de Exploração dos Serviços, com base na experiência de operação dos sistemas e nas tendências verificadas na expansão física e demográfica de sua área de atuação, desde que mantenha as metas estabelecidas no instrumento de delegação e no plano de saneamento básico.

Art. 13. O prestador de serviços deverá tornar público, anualmente, os indicadores de desempenho que atingiu no ano imediatamente anterior, no tocante às metas e objetivos previstos no Plano de Exploração dos Serviços, em conformidade com critérios e prazos estabelecidos pela Agência Reguladora.

CAPÍTULO V
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 14. Os casos omissos ou dúvidas suscitadas na aplicação desta Resolução serão resolvidos pela Agência Reguladora.

Coleção Regulação

A coleção regulação, coordenada pela Câmara Técnica de Saneamento da ABAR, tem como objetivo o fortalecimento institucional das Agências Reguladoras e a capacitação técnica dos reguladores, prestadores de serviços e poderes concedentes. Nestas publicações a Câmara Técnica reune experiências regulatórias nacionais e internacionais, estudos técnicos e científicos da área, no sentido de difundir a cultura da regulação, tão necessária para se alcançar à universalização da prestação dos serviços no país.

Apoio Institucional

Fundação Nacional de Saúde

Ministério da Saúde

Ministério das Cidades

9 788575 632581